

Amtsblatt

der Europäischen Union

C 14



Ausgabe
in deutscher Sprache

Mitteilungen und Bekanntmachungen

63. Jahrgang

15. Januar 2020

Inhalt

I *Entschließungen, Empfehlungen und Stellungnahmen*

STELLUNGNAHMEN

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

546. Plenartagung des EWSA, 25.9.2019-26.9.2019

2020/C 14/01	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema: „Die europäische Säule sozialer Rechte — Bewertung der ersten Umsetzungsschritte und Empfehlungen für die Zukunft“ (Initiativstellungnahme).	1
2020/C 14/02	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema „Umsetzung des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration auf Grundlage der europäischen Werte“ (Initiativstellungnahme).....	24
2020/C 14/03	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Erschließung von Synergien zwischen verschiedenen Fahrplänen für eine Kreislaufwirtschaft“ (Initiativstellungnahme).....	29
2020/C 14/04	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Zehn Jahre Östliche Partnerschaft: Erfolge und künftige Politik“ (Initiativstellungnahme).....	34
2020/C 14/05	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Internationaler Handel und Tourismus — eine globale Agenda für nachhaltige Entwicklung“ (Initiativstellungnahme)	40
2020/C 14/06	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Digitalisierung, künstliche Intelligenz und Gerechtigkeit — Wege zur Stärkung der EU im globalen Wettlauf um künftige Kompetenzen und Bildung bei gleichzeitiger Gewährleistung der sozialen Inklusion“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des finnischen Ratsvorsitzes).....	46
2020/C 14/07	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen von Investitionen in Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“ (Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des finnischen Ratsvorsitzes).....	52

DE

2020/C 14/08	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die sich verändernde Arbeitswelt, Lebenserwartung und Bevölkerungsalterung — Voraussetzungen, damit ältere Arbeitnehmer in der neuen Arbeitswelt aktiv bleiben können“ (Sondierungsstimmungnahme auf Ersuchen des finnischen Ratsvorsitzes) .	60
2020/C 14/09	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema: „Die soziale Dimension der Fischerei“ (Sondierungsstimmungnahme)	67

III Vorbereitende Rechtsakte

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

546. Plenartagung des EWSA, 25.9.2019-26.9.2019

2020/C 14/10	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Bessere Rechtsetzung: Wir ziehen Bilanz und erneuern unser Engagement“ (COM(2019) 178 final) . .	72
2020/C 14/11	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge“ (COM(2019) 208 final — 2019/0101 (COD))	78
2020/C 14/12	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates zwecks Bereitstellung einer finanziellen Unterstützung für Mitgliedstaaten zur Abfederung der erheblichen finanziellen Belastung, die ihnen durch einen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union ohne Abkommen entsteht“ (COM(2019) 399 final — 2019/0183 (COD))	84
2020/C 14/13	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“ (COM(2019) 186 final)	87
2020/C 14/14	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Reflexionspapier „Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Europa bis 2030“ (COM(2019) 22 final)	95
2020/C 14/15	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: Eine effizientere und demokratischere Beschlussfassung in der Energie- und Klimapolitik der EU“ (COM(2019) 177 final)	105
2020/C 14/16	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Luftfahrtstrategie für Europa: Beibehaltung und Förderung hoher Sozialstandards“ (COM(2019) 120 final)	112
2020/C 14/17	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Ermächtigung Deutschlands, seine bestehende bilaterale Vereinbarung über den Straßenverkehr mit der Schweiz zur Genehmigung von Kabotagebeförderungen im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in der Grenzregion der beiden Länder zu ändern“(COM(2019) 221 final) und zum „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Ermächtigung Italiens, ein Abkommen mit der Schweiz zur Genehmigung von Kabotagebeförderungen im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in der Grenzregion der beiden Länder auszuhandeln und abzuschließen“ (COM(2019) 223 final)	118

2020/C 14/18	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Leitlinien zur Verordnung über einen Rahmen für den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten in der Europäischen Union“ (COM(2019) 250 final).....	122
2020/C 14/19	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1309/2013 über den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (2014-2020)“ (COM(2019) 397 final — 2019/0180 (COD))	129
2020/C 14/20	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2403 hinsichtlich der Fanggenehmigungen für Fischereifahrzeuge der Union in den Gewässern des Vereinigten Königreichs und der Fischereitätigkeiten von Fischereifahrzeugen des Vereinigten Königreichs in den Unionsgewässern“ (COM(2019) 398 final — 2019/0187 (COD))	130
2020/C 14/21	Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/501 und der Verordnung (EU) 2019/502 hinsichtlich ihrer Geltungsdauer“ (COM(2019) 396 final — 2019/0179 (COD))	131

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

546. PLENARTAGUNG DES EWSA, 25.9.2019-26.9.2019

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema: „Die europäische Säule sozialer Rechte — Bewertung der ersten Umsetzungsschritte und Empfehlungen für die Zukunft“

(Initiativstimmungnahme)

(2020/C 14/01)

Berichtersteller: **Bernd SCHLÜTER**Mitberichterstellerin: **Cinzia DEL RIO**

Beschluss des Plenums	24.1.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 GO Initiativstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	10.9.2019
Verabschiedung im Plenum	25.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	117/44/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. In der Überzeugung, dass die Zukunft der Europäischen Union realistisch nur auf einer soliden wirtschaftlichen Grundlage in Verbindung mit einer starken sozialen Dimension aufbauen kann ⁽¹⁾, spricht sich der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) seit jeher konsequent für eine Aufwärtskonvergenz und eine wirksamere Sozialpolitik sowohl auf Ebene der EU als auch der Mitgliedstaaten aus ⁽²⁾. Auch das europäische Sozialmodell sollte als internationale Referenz gestärkt und aktualisiert werden. Die wirksame Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte (im Folgenden „die Säule“) von 2017 bekräftigt das gemeinsame Bekenntnis zum europäischen Sozialmodell im Rahmen einer neuen sozial inklusiven Strategie.

1.2. Bei Maßnahmen zur Umsetzung der Säule im Rahmen von politischen Programmen oder Legislativinitiativen auf europäischer und nationaler Ebene müssen die Ziele und Grundsätze der Verträge, die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten sowie gegebenenfalls das Regressionsverbot in ausgewogener Weise berücksichtigt werden.

1.3. Mit europäischen Vorschriften in den entsprechenden Bereichen sollte ein Rahmen mit allgemeinen gemeinsamen Standards geschaffen werden, der den besonderen nationalen Gegebenheiten und Sozialsystemen Rechnung trägt und die Anerkennung wirksamer und durchsetzbarer sozialer Rechte der Bürger auf EU- und auf nationaler Ebene gewährleistet. Die Ziele der Säule sollten in allen Bereichen der EU-Politik unter Rückgriff auf die Horizontalklausel ⁽³⁾ berücksichtigt werden.

1.4. Die Säule wird derzeit durch legislative und andere Maßnahmen, durch spezifische Finanzierungsmittel und durch Änderungen im Europäischen Semester umgesetzt, die darauf abzielen sollten, die Aufwärtskonvergenz zu fördern, indem Mindeststandards zur Schaffung gleicher Rahmenbedingungen festgelegt werden.

1.5. Es ist wichtig, grundlegende Standards für zuverlässige und effiziente Sozialschutzsysteme ⁽⁴⁾ und grundlegende Dienstleistungen von allgemeinem Interesse festzulegen und anzunehmen, wobei diese regelmäßig von unabhängigen Gutachtern bewertet werden sollten.

⁽¹⁾ ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 145, Ziffern 1.2 und 2.2.

⁽²⁾ Etwa in seinen Stellungnahmen ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 40, ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 145 und ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 135.

⁽³⁾ Artikel 9 AEUV.

⁽⁴⁾ ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 40.

1.6. Die Kommission und das Europäische Parlament sollten Mechanismen für die angemessene Beteiligung aller repräsentativen sozialen Interessenträger, einschließlich der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft, auf allen einschlägigen Ebenen an der Umsetzung der Säule vorschlagen.⁽⁵⁾ Besondere Aufmerksamkeit verdienen der unterschiedliche Stellenwert und die Stärkung der Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene, die Rechtsvorschriften in bestimmten Bereichen des Arbeitsmarkts vorwegnehmen oder eine Alternative dazu darstellen können.

1.7. Die Umsetzung der Säule erfordert eine solide Haushaltsgrundlage und Investitionen auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene im Rahmen einer angemessenen Finanzierung durch den mehrjährigen Finanzrahmen unter Anwendung einer goldenen Regel für öffentliche Investitionen für soziale Zwecke und die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, die klarer auf die Säule und eine angemessene Steuerpolitik ausgerichtet werden können.⁽⁶⁾

1.8. Das Europäische Semester und die nationalen Reformprogramme, die auch für nicht dem Euroraum angehörende Länder gelten, sowie das sozialpolitische Scoreboard sind wesentliche Instrumente für die Umsetzung und Überwachung der Säule.⁽⁷⁾

1.9. Mit einem neuen Europäischen Semester sollten im Rahmen der Überwachung sozialer Ungleichgewichte soziale Ziele umgesetzt werden, und es sollten neue, messbare Indikatoren sowie gezielte länderspezifische Empfehlungen für den sozialen Bereich eingeführt werden.

1.10. Es sollte dafür gesorgt werden, dass die Umsetzung der Säule regelmäßig überwacht wird, wobei die sozialen Interessenträger verbindlich zu konsultieren sind; daneben schlägt der EWSA die Einrichtung eines EU-Forums für Sozialpolitik vor, das mit dem Semester verknüpft ist.

1.11. Der EWSA hat bereits einen klaren und koordinierten Fahrplan gefordert, in dem die Prioritäten für die Umsetzung der Säule und die Durchsetzung der geltenden sozialen Rechte und Standards festgelegt sind. Vorrang sollten die grundlegenden Bedürfnisse und Rechte, insbesondere benachteiligter Gruppen, die Unterschiede bei Chancen, Einkommen und Vermögen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten, Inklusionsmaßnahmen und angemessene Bedingungen für öffentliche und nicht gewinnorientierte Dienste und Sozialunternehmen haben.

1.12. Diese Stellungnahme enthält allgemeine Leitlinien, eine generelle Bewertung der ersten Schritte und Empfehlungen für die wichtigsten Instrumente. Sie umfasst aktuelle Informationen über die Fortschritte, die auf EU-Ebene in Bezug auf die ergriffenen Maßnahmen und die verfügbaren Instrumente erreicht wurden (unterteilt in die drei Hauptbereiche der Säule: Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion), sowie Vorschläge für die nächsten Schritte.

2. Kontext und Leitlinien für die Umsetzung

2.1. Die Säule wurde auf dem Sozialgipfel für faire Arbeitsplätze und Wachstum im November 2017 in Göteborg feierlich proklamiert. Sie beruht auf den übergeordneten Grundsätzen der europäischen Verträge, in denen die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger verankert sind, deren Durchsetzung weiterhin Aufgabe aller einschlägigen Akteure ist. In den Artikeln 9 und 151 AEUV sind die Ziele des europäischen Sozialmodells niedergelegt, das im Rahmen einer neuen sozial inklusiven Strategie an die Veränderungen in Arbeitswelt und Gesellschaft angepasst werden muss.

2.2. Die EU und die Mitgliedstaaten haben schrittweise Maßnahmen ergriffen und optimiert, um die Arbeits- und Lebensbedingungen ihrer Bürger zu verbessern — das europäische Sozialmodell ist dabei ein Instrument der Wettbewerbsfähigkeit für die europäische Wirtschaft. Zugleich wurde eingeräumt, dass seine Umsetzung und Aktualisierung ein Ziel der EU bleibt. Es bestehen große Unterschiede zwischen und innerhalb der EU-Mitgliedstaaten, zwischen den verschiedenen Gesellschaftsgruppen und den Systemen der sozialen Sicherheit. Viele Länder stehen vor Herausforderungen, einige EU-Länder verfügen über inklusivere Sozialsysteme, andere hingegen erfüllen nicht die grundlegenden Anforderungen. Die Säule sollte die Mitgliedstaaten und die EU dazu bewegen, moderne Lösungen für die aktuellen Probleme der europäischen Bürgerinnen und Bürger zu finden und gleiche Wettbewerbsbedingungen für nachhaltige Unternehmen im globalen Wettbewerb zu gewährleisten. Die Säule ist eine politische Verpflichtung und sollte die EU-Organe, die Mitgliedstaaten, die Sozialpartner, die Organisationen der Zivilgesellschaft und alle anderen relevanten Interessenträger im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten im Geiste des gegenseitigen Respekts und zum unmittelbaren Nutzen der gesamten Bevölkerung einbinden.

2.3. In ihrer jüngsten Erklärung zur Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit, die auf der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen wurde, nennt die IAO einige wichtige Aktionsbereiche und Maßnahmen, mit denen das Arbeitsrecht modernisiert und Ausgrenzung verhindert werden sollen. Skizziert wird darin auch eine Reihe von Investitionen in die Kompetenzen von Menschen, in die arbeitsrechtlichen Errungenschaften und in angemessene und nachhaltige Arbeit, die optimale Rahmenbedingungen schaffen, damit Unternehmen florieren und die Menschen in den Genuss gerechterer Arbeits- und Lebensbedingungen kommen, wobei die nationalen Gegebenheiten und die besondere Rolle der Sozialpartner zu berücksichtigen sind.

2.4. Die UN-Agenda 2030 enthält 17 Nachhaltigkeitsziele, zu deren Verwirklichung bis 2030 sich die EU verpflichtet hat, und die Umsetzung der Säule wird einen Beitrag dazu leisten.

⁽⁵⁾ Wie in Ziffer 2.6.3 ausgeführt.

⁽⁶⁾ ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 1, Ziffern 1.5 und 1.6.

⁽⁷⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10, Ziffer 6.3.1.

2.4.1. Nach Auffassung des EWSA kann die Zukunft Europas realistischerweise nur auf einer soliden wirtschaftlichen Grundlage in Verbindung mit einer starken sozialen Dimension aufbauen. Der EWSA ist überzeugt, dass die Europäische Union einen neuen Konsens über eine nachhaltige wirtschafts- und sozialpolitische Strategie benötigt, um ihr Versprechen einzulösen, sich für ein ausgewogenes Wirtschaftswachstum und sozialen Fortschritt einzusetzen und so die Lebensqualität ihrer Bürger zu steigern. ⁽⁸⁾

2.4.2. In der Erklärung von Sibiu vom 9. Mai 2019 ⁽⁹⁾ haben sich die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, dort für Ergebnisse zu sorgen, wo es am wichtigsten ist. Sie sicherten zu, dass Europa in wichtigen Dingen weiterhin sein Gewicht einbringen wird und dass dem Grundsatz der Gerechtigkeit stets Geltung verschafft wird.

2.5. Auf EU-Ebene wird die Säule bislang umgesetzt durch

- a) legislative und nichtlegislative Maßnahmen, wobei der Schwerpunkt auf der Durchsetzung und Prüfung des bestehenden sozialen Besitzstands liegt, der gegebenenfalls zu aktualisieren ist,
- b) spezifische Finanzmittel und
- c) erste Änderungen beim Verfahren des Europäischen Semesters.

2.6. *Legislative und nichtlegislative Maßnahmen auf EU- und nationaler Ebene*

2.6.1. Nötig sind offene, dynamische und mobile Arbeitsmärkte, die neue und vielfältigere berufliche Laufbahnen sowie eine reibungslose Umorientierung zwischen Arbeitsplätzen, Branchen und Beschäftigungsformen ermöglichen. Es müssen Maßnahmen zur Beseitigung der Missverhältnisse zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage ergriffen werden. Die Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung müssen besser auf den Bedarf des Arbeitsmarkts zugeschnitten werden. Die Reformen sollten positive Maßnahmen zur Förderung des aktiven Alterns der Arbeitskräfte umfassen, zu nachhaltigen und angemessenen Rentensystemen führen und die Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt unterstützen.

2.6.2. Bei Maßnahmen zur Umsetzung der Säule werden die EU und ihre Mitgliedstaaten alle Instrumente nutzen, die sie für erforderlich halten, um diese gemeinsamen Ziele umzusetzen, einschließlich strategischer Programme und legislativer Maßnahmen. Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sowie die verbindlichen, in den Verträgen verankerten Werte, Ziele und Prinzipien werden entscheidend dafür sein, auf welcher Ebene diese Maßnahmen zu ergreifen sind, wobei vorzugsweise die Ebene gewählt werden sollte, die für die betroffenen Interessenträger am sinnvollsten ist und zur effizienten Umsetzung der Säule beiträgt. In diesem Zusammenhang müssen die Aufteilung der Zuständigkeiten sowie gegebenenfalls das Regressionsverbot respektiert werden.

2.6.3. Im Interesse der partizipativen Demokratie und einer besseren Rechtsetzung werden die EU und die Mitgliedstaaten die Sozialpartner im Vorfeld gemäß Artikel 153 bis 155 konsultieren. Unabhängig davon, ob die Sozialpartner bei einer solchen Konsultation die Absicht erkennen lassen, im Rahmen des sozialen Dialogs selbstständig aktiv zu werden, werden die EU und die Mitgliedstaaten in diesem Politikbereich nicht eingreifen, da die Sozialpartner fähig sind, erfolgreich zu agieren und die Ziele der jeweiligen Maßnahme zu verwirklichen.

2.6.4. Auch der Aufgabenbereich und die Beteiligung anderer relevanter Interessenträger, etwa öffentliche soziale Dienste, Verbände für nicht gewinnorientierte soziale Dienstleistungen und Wohnbauträger, öffentliche Versicherungen, Unternehmen der Sozialwirtschaft, Wohlfahrts- und Jugendorganisationen, Nutzer sozialer Dienstleistungen und Vertreter benachteiligter Gruppen, müssen bei der Umsetzung der Säule berücksichtigt werden.

2.6.5. Die Mitgliedstaaten, die EU-Institutionen, die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft sollten die Umsetzung der Säule sowie die Wirksamkeit der bestehenden Maßnahmen überwachen. Die EU-Institutionen sollten die Mitgliedstaaten und die sozialen Interessenträger auf nationaler Ebene bei der Umsetzung der Säule unterstützen.

2.6.6. Mit europäischen Vorschriften in den entsprechenden Bereichen sollte ein Rahmen mit allgemeinen und eindeutigen gemeinsamen Standards geschaffen werden, der den besonderen nationalen Gegebenheiten Rechnung trägt, an die Vielfalt der Sozialsysteme sowie die Rolle der Interessenträger angepasst werden kann, mit dem wirksamen und durchsetzbaren sozialen Rechten der Bürger auf EU- und auf nationaler Ebene anerkannt werden und der einen europäischen Mehrwert bringt. ⁽¹⁰⁾ Die Ziele der Säule sollten in allen Bereichen der EU-Politik, auch unter Rückgriff auf die Horizontalklausel (Artikel 9 AEUV), berücksichtigt werden.

2.6.7. Die Umsetzung der Säule zielt darauf ab, die Aufwärtskonvergenz zu fördern, die Sozial- und Arbeitsbedingungen für europäische Arbeitnehmer und Bürger zu verbessern, wirksame und zuverlässige Systeme der sozialen Sicherheit ⁽¹¹⁾ sowie moderne, wissenschaftlich fundierte, qualitätsgeprüfte Sozial- und Gesundheitsdienste zu optimieren und zu errichten, insbesondere öffentliche und nicht gewinnorientierte Dienstleistungen, Mindeststandards für die Bekämpfung von Sozialdumping festzulegen und daneben gleiche Wettbewerbsbedingungen für leistungsfähige Volkswirtschaften, Beschäftigung und nachhaltige Unternehmen zu schaffen und zugleich das Vertrauen der Bürger in die EU zu stärken. Bei den sozialpolitischen Strategien sollten die Interessen der KMU berücksichtigt sowie faire Marktbedingungen für diese gewährleistet werden. Wichtig ist, grundlegende Standards für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wie Wohnungsbau, Wasserversorgung und soziale Dienstleistungen zu schaffen und zu verabschieden, die regelmäßig bewertet werden sollten, auch durch unabhängige Fachleute (Forschungsinstitute, Akademien usw.). Diese Einrichtungen können finanziell unterstützt und ihre Berichte veröffentlicht werden. Dabei müssen vorrangig die Grundbedürfnisse der Bürger und benachteiligten Gruppen sowie die gefährlichen Unterschiede bei Chancen, Einkommen und Vermögen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten angegangen werden.

⁽⁸⁾ ABL C 81 vom 2.3.2018, S. 145, Ziffer 2.2.

⁽⁹⁾ <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/05/09/the-sibiu-declaration/pdf>.

⁽¹⁰⁾ ABL C 440 vom 6.12.2018, S. 28, Ziffer 3.3.

⁽¹¹⁾ ABL C 13 vom 15.1.2016, S. 40.

2.6.8. Besondere Aufmerksamkeit verdient die unterschiedliche Rolle der Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene und der Tarifverträge, die Rechtsvorschriften zur Regelung bestimmter Bereiche des Arbeitsmarkts und der Beschäftigungsverhältnisse vorwegnehmen oder eine Alternative dazu darstellen können. Die Sozialpartner können so auf das Verfahren der Umsetzung Einfluss nehmen und unter Beweis stellen, dass sie in der Lage sind, dieselbe rechtliche Wirkung zu erzielen. In einigen Mitgliedstaaten existieren kaum Strukturen für Tarifverhandlungen, und die Tarifbindung ist sehr schwach. Deshalb bestehen nach wie vor Unterschiede bei der Gewährung der grundlegenden sozialen Rechte, die in der Säule verankert sind. In solchen Fällen sollten gesetzliche Maßnahmen ergriffen werden.

2.6.9. In der Vierererklärung „Ein Neubeginn für den sozialen Dialog“ wird dazu aufgerufen, effektive Tarifverhandlungen zu entwickeln. Die gemeinsame Verpflichtung der Sozialpartner zur Umsetzung der Säule findet im gemeinsamen Arbeitsprogramm der europäischen Sozialpartner 2019–2021 Ausdruck, das auch auf der jeweiligen nationalen Ebene umgesetzt wird und zum nationalen Reformprozess beiträgt. Das Arbeitsprogramm 2019–2021 wird konkrete Vorschläge zu Themen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Säule enthalten, etwa zu Verhandlungen über eine autonome Rahmenvereinbarung über Digitalisierung, einschließlich Möglichkeiten und Formen der Erreichbarkeit sowie zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme und der Entwicklung von Kompetenzen. ⁽¹²⁾

2.6.10. Die Rolle der Zivilgesellschaft muss stärker anerkannt und ausgebaut werden. Der Dialog auf Bürgerebene muss gestärkt werden, damit die Menschen — auch junge ⁽¹³⁾, schutzbedürftige oder diskriminierte — spüren, dass sie sich in die Planung, Umsetzung und Überprüfung der Politikgestaltung einbringen können. ⁽¹⁴⁾ Der EWSA eröffnet derzeit in ausgewählten Mitgliedstaaten nationale Debatten darüber, wie die Zivilgesellschaft besser in das Verfahren des Europäischen Semesters einbezogen werden kann. ⁽¹⁵⁾

2.6.11. Die Kommission hat praktische Maßnahmen zur Umsetzung der Säule auf europäischer Ebene ergriffen und kürzlich ein aktualisiertes Informationsblatt ⁽¹⁶⁾ mit den bisherigen legislativen und anderen Initiativen veröffentlicht. Der EWSA hat bereits einen klaren und koordinierten Fahrplan gefordert ⁽¹⁷⁾, in dem die Prioritäten für die Umsetzung der Säule festgelegt sind.

2.6.12. Die Maßnahmen zur Umsetzung der Säule sollten auf einer wissenschaftlichen Analyse der aktuellen rechtlichen und praktischen Situation der jeweiligen Sozial- und Gesundheitspolitik in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene beruhen und die sozialen Interessenträger einbinden. Der EWSA schlägt die Einrichtung eines EU-Forums für Sozialpolitik vor, da die EU ein ständiges Forum braucht, das Kommunikation, den Austausch über bewährte Verfahren, Bewertung, Seminare für Fachleute, Sozialprogramme, die Einhaltung der europäischen und einzelstaatlichen Regeln sowie Reformprojekte für die Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der EU ermöglicht. Die bessere Durchsetzung der geltenden sozialen Rechte bleibt eine Herausforderung, weshalb die Kommission und die Mitgliedstaaten die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften verbessern müssen. Das neue Forum sollte eng mit dem EWSA und dem Europäischen Semester verknüpft werden.

2.6.13. Zu den nichtlegislativen Maßnahmen, die als ergänzende Instrumente im Interesse einer effizienten Umsetzung der Säule in Frage kommen, gehören „Soft-Law“-Instrumente wie die gegenseitige Anerkennung gut funktionierender Systeme, gemeinsame Anreize, die offene Methode der Koordinierung, das Voneinander-Lernen, Peer-Reviews, das Engagement der Mitgliedstaaten in den Medien sowie Negativanreiz-Programme. ⁽¹⁸⁾ Der EWSA begrüßt Initiativen zur Mobilisierung der Zivilgesellschaft und der Interessenträger, die finanziell unterstützt werden könnten, etwa das Bündnis „Stand up for the Social Pillar“ ⁽¹⁹⁾.

2.7. *Finanzielle Maßnahmen und kohärenter und zielgerichteter Einsatz der EU-Mittel*

2.7.1. Für die ordnungsgemäße Umsetzung benötigt die Säule haushaltspolitischen Spielraum und Investitionen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Sie sollte im Rahmen eines ganzheitlichen und kohärenten Ansatzes in die Wirtschafts-, Finanz- und Haushaltspolitik und in die künftige EU-Strategie eingebettet werden. Das Ziel höherer Produktivität und geringerer Einkommensunterschiede durch Bildung, Befähigung zur Selbstbestimmung und soziale Inklusion spielt hier eine entscheidende Rolle. ⁽²⁰⁾ Die Umsetzung der Säule sollte einer der Leitgrundsätze bei der Festlegung des nächsten mehrjährigen Finanzrahmens der EU sein. Dies setzt voraus, dass die Mittel kohärent eingesetzt werden und dass die Säule zu einem Kompass für die operationellen Programme und zu einem Instrument zur Ermittlung der Wirkung der Struktur- und Investitionsfonds, des ESF+ und des InvestEU-Fonds sowie aller anderen relevanten EU-Haushaltlinien wird. Die Kriterien für die Gewährung von EU-Mitteln sollten die Rechte und Grundsätze der Säule in konstruktiver und angemessener Weise einbeziehen und dabei den nationalen Gegebenheiten und den Beiträgen aller sozialen Interessenträger Rechnung tragen. EU-Mittel dürfen kein Ersatz für die öffentliche Finanzierung moderner, hochwertiger und zugänglicher Sozialversicherungssysteme durch die und in den Mitgliedstaaten sein.

⁽¹²⁾ Europäischer sozialer Dialog, Arbeitsprogramm 2019–2021.

⁽¹³⁾ Wie wichtig es ist, junge Menschen in den Dialog einzubeziehen, wurde in mehreren nationalen Debatten hervorgehoben, z. B. in Slowenien.

⁽¹⁴⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10.

⁽¹⁵⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10.

⁽¹⁶⁾ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/european_pillar_one_year_on.pdf.

⁽¹⁷⁾ ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 145, Ziffer 1.3.

⁽¹⁸⁾ Dies bezieht sich auf das Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung mit Maßnahmen, die zwingende Rechtsvorschriften ergänzen oder eine Alternative dazu sind.

⁽¹⁹⁾ <https://www.etuc.org/en/pressrelease/stand-social-pillar-alliance-social-economy-enterprises-trade-unions-and-civil-society>.

⁽²⁰⁾ ABl. C 271 vom 19.9.2013, S. 91, Ziffer 2.3.

2.7.2. Bei den Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen sollte eine angemessene Finanzierung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik sichergestellt werden. Der EU-Haushalt und die Regeln für die Verschuldung⁽²¹⁾ sollten geändert werden, so dass den Grundrechten sowie den Zielen der Verträge und der Säule Rechnung getragen wird. Es sollte für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen leistungsfähigen Volkswirtschaften, Kontrolle der Verschuldung und sozialen Zielen gesorgt werden. Wie der EWSA bereits mehrfach festgestellt hat⁽²²⁾, können höhere öffentliche Investitionen in den Mitgliedstaaten auch durch die Anwendung einer „goldenen Regel“ für öffentliche Investitionen für soziale Zwecke erleichtert werden, was mehr Flexibilität bei den Haushaltsregeln ermöglichen würde. Ein steigendes Einkommensniveau, nachhaltiges Wachstum, ein engerer gesellschaftlicher Zusammenhalt und die Verhinderung von Ausgrenzung sind gemeinsame Ziele, die in Erwägung gezogen werden müssen. Auch umfangreichere öffentliche Investitionen können gefördert werden, insbesondere durch die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, die klarer auf Ziele im Rahmen der Säule ausgerichtet werden könnten.⁽²³⁾ Eine angemessene Steuerpolitik, die u. a. auf die wirksame Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuervermeidung und aggressiver Steuerplanung abzielt, sollte es ermöglichen, zusätzliche Mittel zur Finanzierung der Säule aufzubringen.⁽²⁴⁾

2.8. Europäisches Semester

2.8.1. Die Säule wirkt sich auf die wirtschaftspolitische Steuerung in Europa aus. Sie ist bereits in den Grundsatzdokumenten des Europäischen Semesters verankert und war Gegenstand der länderspezifischen Empfehlungen im Jahr 2018. Zusammen mit dem Jahreswachstumsbericht nimmt der gemeinsame Beschäftigungsbericht 2019⁽²⁵⁾ nun eine herausragende Stellung im Rahmen des Europäischen Semesters ein.

2.8.2. Das Europäische Semester und die nationalen Reformprogramme, die genauso für nicht dem Euroraum angehörende Länder gelten, sind nach Auffassung des EWSA ein wesentliches Instrument für die Umsetzung und Überwachung der Säule.⁽²⁶⁾ Um Fortschritte zu erzielen, werden möglicherweise ein Referenzrahmen, Benchmarks und ein koordinierter politischer Austausch erforderlich sein, um die Mitgliedstaaten, die EU-Institutionen und die Sozialpartner dabei zu unterstützen, eine bessere Beschäftigungs- bzw. Sozialpolitik umzusetzen.

Mit dem sozialpolitischen Scoreboard sollten die Fortschritte bei der Umsetzung der Säule sowohl im gemeinsamen Beschäftigungsbericht als auch in den Länderberichten überwacht werden. Das Scoreboard sollte mit dem bereits existierenden Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich und dem Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes, die die Mitgliedstaaten entwickelt haben, verknüpft werden. Es kann noch verbessert werden, da das dabei angewendete Verfahren des Leistungsvergleichs (basierend auf dem Abstand zum EU-Durchschnitt) zu einem allzu optimistischen Bild der sozialen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten führen kann. Die 14 Scoreboard-Indikatoren und -Subindikatoren (insgesamt 35) sollten unter Mitarbeit der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft laufend überarbeitet und an die politischen Ziele und die sich wandelnden sozioökonomischen Gegebenheiten in Europa angepasst werden.

2.8.3. Mit einem neu gestalteten Europäischen Semester sollten im Rahmen einer Beobachtung der sozialen Ungleichheiten soziale Ziele verfolgt und so die Prädominanz haushaltpolitischer und makroökonomischer Anforderungen aufgewogen werden. Mit dem sozialpolitischen Scoreboard, das verbesserte und neue messbare Indikatoren umfasst, sollten alle Rechte und Grundsätze der Säule überwacht und erfasst werden. Solche Indikatoren könnten neben Statistiken auch den tatsächlichen Zugang zu hochwertigen sozialen Dienstleistungen, durchsetzbaren sozialen Rechten, die Integration von Migranten in Gesellschaft und Arbeitsmarkt, die Tarifbindung, die Einbindung der sozialen Interessenträger in das Europäische Semester sowie den Zugang zu Lehrlingsausbildung und hochwertiger höherer Bildung umfassen. Die Kommission sollte die Umsetzung der nationalen Reformpläne in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und den einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft überwachen und dazu länderspezifische Empfehlungen für den Sozialbereich abgeben. Die Zahl und Struktur der Empfehlungen sollten angemessen sein und die Fortschritte bei den im Fahrplan angegebenen Prioritäten widerspiegeln.

2.8.4. Darüber hinaus sollte die Einbindung der Sozialpartner gemäß den Bestimmungen des AEUV gestärkt werden, um deren Anhörung zur Ausgestaltung und Umsetzung der wirtschafts-, beschäftigungs- und sozialpolitischen Maßnahmen im Einklang mit der jeweiligen nationalen Praxis zu ermöglichen. Die rechtzeitige und wirksame Einbeziehung der Sozialpartner ist ausschlaggebend für eine bessere Einbindung in die Politikgestaltung und trägt gleichzeitig zur erfolgreichen Umsetzung der Maßnahmen bei, indem für einen Interessenausgleich zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern gesorgt wird. Die Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern kann wichtige Impulse für eine erfolgreiche, nachhaltige und integrative Wirtschaftspolitik sowie für Beschäftigung und soziale Inklusion setzen.⁽²⁷⁾ Die Anhörung der Sozialpartner sollte obligatorisch sein.⁽²⁸⁾

2.8.5. Die Beteiligung von Organisationen der Zivilgesellschaft, Vereinigungen von Dienstleistungsanbietern und öffentlichen Versicherungen hat sich auch bei der Konzipierung politischer Maßnahmen zur Umsetzung der Säule im Zuge des Europäischen Semesters als wirksam erwiesen.

⁽²¹⁾ ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 35.

⁽²²⁾ ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 1, Ziffer 1.8 und 3.6; ABl. C 327 vom 12.11.2013, S. 11; ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 95, Ziffer 1.4; ABl. C 226 vom 16.7.2014, S. 21; ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 1, Ziffer 3.14 und ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 24, Ziffer 1.8.

⁽²³⁾ ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 1, Ziffer 1.5.

⁽²⁴⁾ ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 1, Ziffer 1.6.

⁽²⁵⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6167-2019-INIT/de/pdf>.

⁽²⁶⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10, Ziffer 6.3.1.

⁽²⁷⁾ ABl. C 282 vom 20.8.2019, S. 32, Ziffer 3.3.2.

⁽²⁸⁾ ABl. C 282 vom 20.8.2019, S. 32, Ziffer 3.3.5.

2.8.6. Angesichts der immer wichtigeren Rolle, die das Europäische Semester bei der Ausrichtung der Ausgaben des EU-Haushalts spielt, sollte dies nicht zulasten bestehender oder künftiger Bestimmungen gehen, die Transparenz, Offenheit und Rechenschaftspflicht bei der Planung und Verwendung der EU-Mittel gewährleisten.

2.8.7. Gut konzipierte Richtwerte können als Kompass für die notwendigen nationalen Reformen dienen, mit denen die Leistung der Arbeitsmärkte und der Sozialsysteme gestärkt werden soll. Die berücksichtigten Themen sollten nach Prioritäten eindeutig gestaffelt werden, wobei im Zentrum jene Themen, die sich positiv auf Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung auswirken, sowie Nachhaltigkeit, Effektivität, Inklusion und Effizienz der Sozialsysteme stehen sollten. Rat, Kommission, Mitgliedstaaten und Sozialpartner sollten gemeinsam auf dieses Ziel hinarbeiten. Auch die nationalen Sozialpartner sollten von den nationalen Regierungen umfassend in die Umsetzung der Grundsätze und Rechte der Säule einbezogen werden.

3. Stand der Umsetzung und Vorschläge für die nächsten Schritte

3.1. Vor dem gegebenen Hintergrund, auf der Grundlage der Leitlinien für die Umsetzung und unter Hinweis auf die Ziffern 2.6.1, 2.6.2 und 2.6.3 zur Verteilung der Zuständigkeiten zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten sowie zur Einbeziehung der Interessenträger sollen in diesem Abschnitt einige Prioritäten herausgearbeitet werden, die es in den kommenden Monaten zu berücksichtigen gilt. Allerdings handelt es sich hier nicht um eine erschöpfende Auflistung der Maßnahmen, die zur Umsetzung der Säule zu ergreifen sind.

3.2. *Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang*

3.2.1. 2019 wurde eine Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben verabschiedet. Sie dürfte Familien, insbesondere Frauen und Kindern, reale Vorteile bringen, da Mindeststandards für Eltern und Pflegepersonen eingeführt werden. Den nationalen Sozialpartnern kommt nach Artikel 153 AEUV eine entscheidende Rolle zu, wenn es darum geht, das EU-Recht mittels Tarifvereinbarungen zügig in einzelstaatliches Recht zu übertragen und den tatsächlichen Erfordernissen des betreffenden Lands anzupassen und gleichzeitig Vereinbarungen oder Rechtsvorschriften zu wahren, die bereits die Anforderungen der Richtlinie erfüllen.

3.2.2. Bei der Umsetzung der Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben sollte besonderes Augenmerk auf tragfähige und gerechte Lösungen gelegt werden, um Arbeitnehmern, die Elternurlaub in Anspruch nehmen, einen angemessenen Ausgleich zu bieten, sowie auf flexible Arbeitsbedingungen, einschließlich einer möglichen Überarbeitung der Barcelona-Ziele. Zur Unterstützung von Familien sollten zudem erschwingliche Kinder- und sonstige Betreuungseinrichtungen in Erwägung gezogen werden.

3.2.3. Der EWSA fordert seit jeher eine integrierte Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern.⁽²⁹⁾ Unter Bezug auf die gemeinsame Erklärung⁽³⁰⁾ der für die Geschlechtergleichstellung zuständigen europäischen Minister fordert der EWSA, das geschlechtsspezifische Lohngefälle zu beseitigen.⁽³¹⁾ Dabei sind insbesondere die Bedürfnisse von KMU zu berücksichtigen, um sicherzustellen, dass übermäßiger Verwaltungsaufwand vermieden wird.

3.2.4. Es ist weiterhin wichtig, anzuerkennen, dass die Auswirkungen der Lohnunterschiede auf die künftigen Renten von Frauen, das Rentengefälle und das höhere Armutsrisiko von Frauen berücksichtigt und angegangen werden müssen.

3.2.5. Der EWSA unterstreicht erneut, dass die Erwerbsbeteiligung und die Qualität der Arbeit dank verstärkter Investitionen in aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und durch die Festlegung gemeinsamer Standards für das wirksame Funktionieren der öffentlichen Arbeitsverwaltungen verbessert werden können.⁽³²⁾ Dies gilt auch für gemeinnützige Arbeitsvermittlungsdienste, die die Zeiträume für die Umorientierung auf dem Arbeitsmarkt verkürzen, die Nutzung der erworbenen Kompetenzen gewährleisten, für eine größere Zahl und Vielfalt an Laufbahnen sorgen und auf stabile Arbeitsverträgen abzielen sollen.⁽³³⁾ Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, die Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt und die Wiedereingliederung entmutigter Menschen sind weitere entscheidende Bereiche, die dringend gezielte Maßnahmen erfordern, u. a. das Recht von Arbeitnehmern auf Unterstützung bei der Arbeitssuche, Weiterbildung und Umschulung.

3.2.6. Die Gewährleistung des Rechts auf lebenslanges Lernen für alle Menschen sollte auf der Tagesordnung der EU stehen.⁽³⁴⁾ Die nationalen Systeme für allgemeine und berufliche Bildung sollten weiterentwickelt werden, mit Schwerpunkt auf den MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik) und der Entwicklung dualer Systeme zur besseren Deckung des Bedarfs auf dem Arbeitsmarkt.

3.3. *Faire Arbeitsbedingungen*

3.3.1. Kurzfristig sollten folgende Aspekte Priorität genießen: die Überwachung der Umsetzung der geänderten Entsenderichtlinie, in der der Gleichbehandlungsgrundsatz bekräftigt wird, und der Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen, in der die Mindestrechte für alle Beschäftigungsverhältnisse festgelegt sind, sowie die Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde, mit deren Hilfe die Durchsetzung des EU-Besitzstands und die Wirksamkeit der Arbeitsaufsicht verbessert werden sollen.

⁽²⁹⁾ ABl. C 240 vom 16.7.2019, S. 3, Ziffer 1.3.

⁽³⁰⁾ Gemeinsame Erklärung „Gender Equality as a Priority of the European Union today and in the future“ (Geschlechtergleichstellung — eine Priorität der Europäischen Union heute und morgen), die anlässlich des informellen Treffens der für die Geschlechtergleichstellung zuständigen Minister am 12. Oktober 2018 in Wien unterzeichnet wurde.

⁽³¹⁾ ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 26, Ziffern 3.1.1 und 3.1.3.

⁽³²⁾ Der EWSA hat eine eigene Stellungnahme zum Thema Arbeitsverwaltungen verabschiedet (AbI. C 353 vom 18.10.2019, S. 46).

⁽³³⁾ ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 46.

⁽³⁴⁾ ABl. C 237 vom 6.7.2018, S. 8, Ziffer 4.10.

3.3.2. Der EWSA empfiehlt, die Einbeziehung der Arbeitnehmer in Unternehmen zu stärken, insbesondere mit Blick auf die Steigerung der Produktivität, die Gestaltung der Einführung neuer Technologien und die Nutzung der Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation und die Qualifikation der Arbeitnehmer. In diesem Zusammenhang sieht der EWSA dem Ergebnis der Verhandlungen zwischen den europäischen Sozialpartnern über die Rahmenvereinbarung über Digitalisierung erwartungsvoll entgegen.

3.3.3. Der EWSA unterstützt die Entwicklung angemessener Maßnahmen für einen „gerechten Übergang“ im Rahmen des sozialen Dialogs auf geeigneter nationaler und europäischer Ebene, mit der Einführung von Maßnahmen zur Gestaltung, Änderung und Festlegung von Mindestschutzstandards für Umstrukturierungen der Arbeitsplätze oder Massentlassungen aufgrund von (technisch oder demografisch bzw. durch Globalisierung, Klimawandel oder Kreislaufwirtschaft bedingten) Veränderungen, einschließlich des Rechts auf Tarifverhandlungen zur Antizipation des Wandels und zur Gewährleistung einer Unterstützung für die betroffenen Arbeitnehmer (Aktualisierung der Richtlinie über Massentlassungen⁽³⁵⁾). Der EWSA sieht der Annahme des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung durch die gesetzgebenden Organe erwartungsvoll entgegen.

3.3.4. Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der Unternehmensführung und -kontrolle („Corporate Governance“) im Rahmen ihrer Rechte auf Unterrichtung und Anhörung sollte dem neuen Rechtsrahmen für nichtfinanzielle Informationen⁽³⁶⁾ angepasst werden. Dabei ist auch der notwendige sorgfältige Umgang mit den Rechenschaftspflichten von Unternehmen zu berücksichtigen.

3.3.5. Der EWSA hält es für sinnvoll, Referenzwerte festzulegen, mit denen die Angemessenheit von Niedriglöhnen zwecks Armutsprävention unter Lohnempfängern beurteilt werden kann, auch durch die Förderung von Analysen und den Austausch bewährter Methoden im Wege der verfügbaren Prozesse des Lernens voneinander und durch die Einführung gemeinsamer Standards zur Festlegung transparenter und vorhersehbarer Mindestlöhne (soweit sie existieren und von den Sozialpartnern gewollt sind).

3.3.6. Angesichts der Bedeutung, die den Aspekten Gesundheitsschutz und Sicherheit in der Erklärung der IAO beigemessen wird, empfiehlt der EWSA, Maßnahmen zu ergreifen, die gewährleisten, dass Arbeitnehmer von den besten Technologien zur Verbesserung von Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz und zur Vermeidung von Unfällen profitieren können, und die Folgen gebührend zu berücksichtigen, die damit für den Datenschutz und die Leistungskontrolle verbunden sind.

3.3.7. Alle Mitgliedstaaten sollten die gleichen Möglichkeiten für effektive Tarifverhandlungssysteme haben. Falls notwendig, sollten rechtliche und operative Rahmen für freie, unabhängige und wirksame Tarifverhandlungen geschaffen bzw. verbessert werden. Die rechtlichen und operativen Rahmen sollten durch geeignete ESF+-Mittel für den Aufbau von Kapazitäten für die Sozialpartner und durch die Förderung des sozialen Dialogs und der Einbeziehung der Sozialpartner, insbesondere im Zuge des Europäischen Semesters, unterstützt werden.

3.4. *Sozialschutz und soziale Inklusion*

3.4.1. Die Säule sieht Maßnahmen zur Gewährleistung des sozialen Schutzes aller in der EU lebenden Menschen vor. Die auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene umgesetzte Sozialpolitik hat zur Verbesserung des europäischen Sozialmodells beigetragen, das auf der Grundlage der Ziele der Säule aktualisiert werden muss. Es ist für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen individueller Verantwortung (der Arbeitnehmer und der Unternehmen in Bezug auf die Sozialbeiträge) und Solidarität zu sorgen, damit die neuen Herausforderungen, die mit den Auswirkungen der Globalisierung, der Digitalisierung, des Klimawandels und der Arbeitskräftemobilität einhergehen, bewältigt werden können.

3.4.2. Besonders wichtig sind die Grundsätze und Rechte im Zusammenhang mit den grundlegenden Bedürfnissen und der Chancengleichheit der in Kapitel 3 der Säule genannten sozial schwachen Gruppen, wie benachteiligte Kinder, junge Menschen und Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen. Ein wesentliches Anliegen des EWSA ist auch eine wirksame Agenda für Menschen mit Behinderungen.⁽³⁷⁾ Grundlegende Rechte und Grundsätze werden nicht in allen Mitgliedstaaten umgesetzt. So sind ein angemessenes Mindesteinkommen (14) in Verbindung mit aktiver Unterstützung für Beschäftigung (4), angemessene Alterseinkünfte (15), Zugang zur allgemeinen und beruflichen Bildung (1), Wohnraum und Hilfe für Wohnungslose (19) nicht überall in der EU gewährleistet — ebenso wenig wie zuverlässige und wirksame Sozial- und Dienstleistungen.

3.4.3. Das aus den neuen Technologien und der Digitalisierung erwachsende Innovationspotenzial sollte für öffentliche Dienstleistungen und die Sozialwirtschaft genutzt werden. Die Rechte der Bürger sind dabei zu wahren.⁽³⁸⁾ Zugleich sollten die sozialen und kulturellen Herausforderungen, die durch kommerzielle digitale Plattformen entstehen können⁽³⁹⁾, sowie Unausgewogenheiten beim Wettbewerb angegangen werden, damit KMU unter gleichen Voraussetzungen agieren können und das Wohlergehen an der Basis sowie auch die gesellschaftliche Inklusion in benachteiligten Regionen gefördert werden.

⁽³⁵⁾ Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massentlassungen (ABl. L 225 vom 12.8.1998, S. 16).

⁽³⁶⁾ Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen (ABl. L 330 vom 15.11.2014, S. 1).

⁽³⁷⁾ SOC/616 — Gestaltung der EU-Agenda für Rechte von Menschen mit Behinderungen 2020-2030 (Verfahren noch nicht abgeschlossen).

⁽³⁸⁾ ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 1.

⁽³⁹⁾ ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 17.

3.4.4. In einigen Mitgliedstaaten werden solidarische Sozial- und Dienstleistungen nicht allen Betroffenen gewährt und können vor Gericht nicht eingeklagt werden. Neben bewährten Verfahren und Fortschritten offenbaren die Länderberichte auch schlecht koordinierte und integrierte sozialpolitische Maßnahmen, ungeeignete Systeme, ein hohes Armutsrisiko, fehlende aktive Inklusion, erhebliche regionale Unterschiede und mangelnde Investitionen in die Gesundheitsversorgung und einen unzureichenden Zugang zu dieser oder anderen Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Um dieses Problems Herr zu werden, sollten für öffentliche Institutionen und anerkannte nicht gewinnorientierte Dienste geeignete Bedingungen geschaffen werden, die die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen in guter Qualität sicherstellen.

3.4.5. Der EWSA begrüßt die Empfehlung des Rates über den Zugang zum Sozialschutz für Arbeitnehmer und Selbstständige, mit der Lücken beim Zugang zum Sozialschutz geschlossen werden sollen, mit denen Personen in atypischen Arbeitsverhältnissen und in verschiedenen Formen der Selbstständigkeit konfrontiert sind. Dies sollte mit weiteren Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlung kombiniert werden, etwa einer Bewertung gemäß dem in der Empfehlung vereinbarten Rahmen für die Überwachung sowie auf der Grundlage von Aktionsplänen, die die Mitgliedstaaten vorlegen, und Beiträgen der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft.

3.4.6. Es muss unbedingt die Fähigkeit der Mitgliedstaaten gestärkt werden, soziale Transferleistungen vorzunehmen, um die Grundbedürfnisse der Menschen von der Geburt bis zum Alter zu befriedigen. Dafür ist Folgendes notwendig:

- Annahme einer europäischen Rahmenrichtlinie über ein Mindesteinkommen zur Eindämmung der Armut und zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts, ⁽⁴⁰⁾,
- Prüfung der Möglichkeit, gemeinsame Mindestnormen für die Arbeitslosenversicherung in den EU-Mitgliedstaaten festzulegen, ⁽⁴¹⁾,
- Gewährleistung der Möglichkeit für Menschen mit Behinderungen, gesellschaftliche und politische Ämter zu bekleiden,
- Überarbeitung der Formel „Kosten des Alterns“ und Umwandlung in das Konzept „Altern in Würde“, das die Angemessenheit von Renten, Gesundheitsdiensten und Langzeitpflege in den Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Steuerung stellt, ohne die Nachhaltigkeit der Rentensysteme aus dem Auge zu verlieren,
- Schaffung spezifischer Programme für den öffentlichen Wohnungssektor und Bereitstellung von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte,
- Investitionen in Betreuungseinrichtungen im direkten Interesse von Kindern und benachteiligten Jugendlichen, wobei der EWSA den Vorschlag der Kommission und des EP zur Einführung einer Kindergarantie begrüßt, und
- Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung für alle und Ausweitung der Jugendgarantie.

3.4.7. Der EWSA fordert die gesetzgebenden Organe der EU auf, die Verhandlungen über die Überarbeitung der Verordnung Nr. 883 über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit wieder aufzunehmen, und ersucht die Mitgliedstaaten, die Umsetzung des europäischen Rechtsakts zur Barrierefreiheit zu beschleunigen.

3.4.8. Die Rolle von sozialen Diensten, Unternehmen der Sozialwirtschaft und gemeinnützigen Organisationen sollte durch gezielte Maßnahmen und spezifische Mittel gefördert werden.

3.5. *Bereichsübergreifende Maßnahmen*

3.5.1. Durch die Säule sollten die Merkmale und Anforderungen einer besseren Rechtsetzung auf europäischer und nationaler Ebene neu gestaltet werden, sodass alle Kriterien (einschließlich der Kosten-Nutzen-Analyse) die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen in den zu regulierenden Bereichen voll und ganz widerspiegeln und auch die Auswirkungen auf KMU berücksichtigt werden.

3.5.2. Den lokalen Behörden, den Sozialpartnern und anderen Organisationen der Zivilgesellschaft sollten spezifische Mittel (u. a. spezifische Haushaltslinien) zur Verfügung gestellt werden, um die erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der Säule (Konferenzen, Studien, Schulungen, Informationen, Expertenaustausch usw.) zu fördern und zu unterstützen.

Brüssel, den 25. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

⁽⁴⁰⁾ ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 1.

⁽⁴¹⁾ Der EWSA erarbeitet eine Stellungnahme (SOC/583) zum Thema „Gemeinsame EU-Mindeststandards im Bereich der Arbeitslosenversicherung in den EU-Mitgliedstaaten“ (Verfahren noch nicht abgeschlossen).

ANHANG

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Artikel 59 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

Ziffer 2.3

Ändern:

2.3 In ihrer jüngsten Erklärung zur Jahrhundertinitiative zur Zukunft der Arbeit, die auf der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen wurde, nennt die IAO einige wichtige Aktionsbereiche für ihre Arbeit und Maßnahmen. Die Internationale Arbeitskonferenz fordert in der Erklärung zudem alle Mitglieder auf, unter Berücksichtigung der nationalen Gegebenheiten individuell und kollektiv auf der Grundlage von Tripartismus und sozialem Dialog sowie mit Unterstützung der IAO tätig zu werden, um ihr Konzept für die Zukunft der Arbeit weiterzuentwickeln, in dessen Mittelpunkt der Mensch steht, mit denen das Arbeitsrecht modernisiert und Ausgrenzung verhindert werden sollen. Skizziert wird darin auch eine Reihe von Investitionen in die In der Erklärung geht es um Fragen wie die Stärkung der Kompetenzen von Menschen und der in die arbeitsrechtlichen Errungenschaften sowie die Förderung eines dauerhaften, inklusiven und nachhaltigen Wirtschaftswachstums, einer produktiven Vollbeschäftigung und auskömmlicher Arbeit für alle und in angemessene und nachhaltige Arbeit, die optimale Rahmenbedingungen schaffen, damit Unternehmen florieren und die Menschen in den Genuss gerechterer Arbeits- und Lebensbedingungen kommen, wobei die nationalen Gegebenheiten und die besondere Rolle der Sozialpartner zu berücksichtigen sind.

Begründung

Mit der vorgeschlagenen Änderung soll erreicht werden, dass der Wortlaut des Absatzes dem Inhalt der IAO-Jahrhunderterklärung entspricht. Für diese Zwecke dieser Stellungnahme siehe auch die allgemeine Erklärung, wie die IAO-Mitglieder — einzeln und gemeinsam — tätig werden sollten, um ihr Konzept für die Zukunft der Arbeit zu unterstützen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	56
Nein-Stimmen	121
Enthaltungen	3

Ziffer 2.5

Ändern:

2.5 Auf EU-Ebene wird die Säule bislang umgesetzt durch

- legislative und nichtlegislative Maßnahmen, wobei der Schwerpunkt auf der Durchsetzung und Prüfung des bestehenden sozialen Besitzstands liegt, der gegebenenfalls zu aktualisieren ist,*
- spezifische Finanzmittel und*
- erste Änderungen beim Verfahren des Europäischen Semesters.*

Begründung

In dieser Ziffer geht es um die Maßnahmen, die bislang zur Umsetzung der Säule in der EU ergriffen wurden. Es ist deshalb nicht logisch, die Aktualisierung des geltenden Besitzstands zu fordern.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	56
Nein-Stimmen	124
Enthaltungen	2

Ziffer 2.6

Ändern:

2.6 Allgemeine Bemerkungen zu ~~Legislative und nichtlegislative~~ Maßnahmen auf EU- und nationaler Ebene

Begründung

Die Hauptüberschrift und die Zwischenüberschrift dieses Abschnitts sollen so geändert werden, dass sie dem Text entsprechen, der in den folgenden neuen Ziffern hinzugefügt werden soll.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	49
Nein-Stimmen	126
Enthaltungen	8

Erste neue Ziffer vor Ziffer 2.6.1

Erste neue Ziffer vor Ziffer 2.6.1 einfügen:

Grundvoraussetzung für die Umsetzung — allgemeiner Ansatz**Begründung**

Die Hauptüberschrift und die Zwischenüberschrift dieses Abschnitts sollen so geändert werden, dass sie dem Text entsprechen, der in den folgenden neuen Ziffern hinzugefügt werden soll.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	55
Nein-Stimmen	119
Enthaltungen	5

Neue Ziffer nach Ziffer 2.6.1

Neue Ziffer nach Ziffer 2.6.1:

Die Grundvoraussetzung muss sein, dass Fragen, die keine klare transnationale Dimension im Bereich des Arbeitsrechts aufweisen, besser auf nationaler Ebene behandelt werden sollten. EU-Rechtsvorschriften, die auf einem pauschalen Modell beruhen und die Unterschiede zwischen der Art und Größe der Unternehmen, den Branchen bzw. Traditionen und Systemen in den Mitgliedstaaten nicht berücksichtigen, sind zu vermeiden. Sie untergraben zudem die Möglichkeit der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände, für die verschiedenen Branchen maßgeschneiderte Vereinbarungen auszuhandeln, was insbesondere in den Ländern wichtig ist, in denen die Sozialpartner einen erheblichen Spielraum bei der Festlegung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen haben, und zwar sowohl unabhängig von als auch in Ergänzung der nationalen Gesetzgebung.

Begründung

Erfolgt mündlich.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	51
Nein-Stimmen	116
Enthaltungen	6

Ziffer 2.6.4

Ändern:

2.6.4 Die Mitgliedstaaten, und die EU-Institutionen, die Sozialpartner und die Organisationen der Zivilgesellschaft sollten die Umsetzung der Säule sowie die Wirksamkeit der bestehenden Maßnahmen im Rahmen des Europäischen Semesters überwachen und dabei die Einbeziehung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft sicherstellen. Die EU-Institutionen sollten die Mitgliedstaaten und die sozialen Interessenträger auf nationaler Ebene bei der Umsetzung der Säule unterstützen.

Begründung

Mit dieser Änderung soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die EU und die Mitgliedstaaten einerseits und die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft andererseits verschiedene Aufgaben bei der Überwachung der Umsetzung der Säule haben.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	54
Nein-Stimmen	120
Enthaltungen	1

Ziffer 2.6.5

Streichen:

~~2.6.5 Mit europäischen Vorschriften in den entsprechenden Bereichen sollte ein Rahmen mit allgemeinen und eindeutigen gemeinsamen Standards geschaffen werden, der den besonderen nationalen Gegebenheiten Rechnung trägt, an die Vielfalt der Sozialsysteme sowie die Rolle der Interessenträger angepasst werden kann, mit dem wirksame und durchsetzbare soziale Rechte der Bürger auf EU- und auf nationaler Ebene anerkannt werden und der einen europäischen Mehrwert bringt. ⁽⁺⁾ Die Ziele der Säule sollten in allen Bereichen der EU-Politik, auch unter Rückgriff auf die Horizontalklausel (Artikel 9 AEUV), berücksichtigt werden.~~

⁽⁺⁾ ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 28, Ziffer 3.3.

Begründung

Erfolgt mündlich.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	48
Nein-Stimmen	123
Enthaltungen	5

Ziffer 2.6.5

Ändern:

2.6.5 Mit europäischen Vorschriften in den entsprechenden Bereichen sollte ein Rahmen ~~mit allgemeinen und eindeutigen gemeinsamen~~ für anwendbare Standards geschaffen werden, der den besonderen nationalen Gegebenheiten Rechnung trägt, an die Vielfalt der Sozialsysteme sowie die Rolle der Interessenträger angepasst werden kann, mit dem wirksame und durchsetzbare soziale Rechte der Bürger auf EU- und auf nationaler Ebene anerkannt werden und der einen europäischen Mehrwert bringt. ⁽¹⁾ Die Ziele der Säule sollten in allen Bereichen der EU-Politik, auch unter Rückgriff auf die Horizontalklausel (Artikel 9 AEUV), berücksichtigt werden.

⁽¹⁾ ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 28, Ziffer 3.3.

Begründung

Wenn das Ziel darin besteht, die Vielfalt der Sozialsysteme der Mitgliedstaaten zu respektieren, können nicht allgemeine bzw. gemeinsame Standards gefordert werden.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	48
Nein-Stimmen	120
Enthaltungen	4

Ziffer 2.6.6

Ändern:

2.6.6 Die Umsetzung der Säule zielt darauf ab, die Aufwärtskonvergenz in Bezug auf Beschäftigung und soziale Ergebnisse zu fördern, die Sozial- und Arbeitsbedingungen für europäische Arbeitnehmer und Bürger zu verbessern und anzupassen, wirksame, nachhaltige und zuverlässige Systeme der sozialen Sicherheit ⁽¹⁾ sowie moderne, wissenschaftlich fundierte, qualitätsgeprüfte Sozial- und Gesundheitsdienste zu optimieren und zu errichten, insbesondere öffentliche und nicht gewinnorientierte Dienstleistungen, die auf faire Arbeitsbedingungen abzielen, Mindeststandards für die Bekämpfung von Sozialdumping festzulegen und daneben gleiche Wettbewerbsbedingungen für leistungsfähige Volkswirtschaften, Beschäftigung und nachhaltige Unternehmen zu schaffen und zugleich das Vertrauen der Bürger in die EU zu stärken. Bei den sozialpolitischen Strategien sollten die Interessen der KMU berücksichtigt sowie faire Marktbedingungen für diese gewährleistet werden. Wichtig ist, grundlegende Standards für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse wie Wohnungsbau, Wasserversorgung und soziale Dienstleistungen zu schaffen und zu verabschieden, die regelmäßig bewertet werden sollten, auch durch unabhängige Fachleute (Forschungsinstitute, Akademien usw.). Diese Einrichtungen können finanziell unterstützt und ihre Berichte veröffentlicht werden. Dabei müssen vorrangig die Grundbedürfnisse der Bürger und benachteiligten Gruppen sowie die gefährlichen Unterschiede bei Chancen, Einkommen und Vermögen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten angegangen werden. Von allen Mitgliedstaaten sollte soziale Inklusion, die auf Chancengleichheit und gerechten Lebensbedingungen beruht, gefördert werden.

(¹) ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 40.

Begründung

Die Umsetzung der Säule sollte zur Aufwärtskonvergenz bei Beschäftigung und sozialen Ergebnissen führen, da der Erfolg politischer Maßnahmen an den Ergebnissen gemessen wird. In der Präambel der Säule (Ziffer 12) heißt es: „Die europäische Säule sozialer Rechte soll bei der Reaktion auf die derzeitigen und künftigen Herausforderungen als Kompass für effiziente beschäftigungspolitische und soziale Ergebnisse dienen [...]“. In den Text sollte auch die Anpassung der sozialen und Arbeitsbedingungen aufgenommen werden (nicht nur die Verbesserung), da infolge von Veränderungen unserer Gesellschaften und des Arbeitslebens Anpassungen erforderlich werden können. Die Systeme der sozialen Sicherheit müssen zuverlässig und wirksam, aber auch nachhaltig sein.

Bei der Säule geht es nicht um die Festlegung von Mindeststandards zur Bekämpfung von Sozialdumping, deshalb sollte diese Passage gestrichen werden.

Bei den Prioritäten sollten jene gestrichen werden, die nicht von den Grundsätzen der Säule abgedeckt sind (etwa Unterschiede bei Vermögen oder Einkommen innerhalb oder zwischen Mitgliedstaaten).

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	53
Nein-Stimmen	115
Enthaltungen	3

Ziffer 2.6.7

Ändern:

2.6.7 Besondere Aufmerksamkeit verdient die unterschiedliche Rolle der Tarifverhandlungen auf nationaler Ebene und der Tarifverträge, die Rechtsvorschriften zur Regelung bestimmter Bereiche des Arbeitsmarkts und der Beschäftigungsverhältnisse vorwegnehmen oder eine Alternative dazu darstellen können. Die Sozialpartner können so auf das Verfahren der Umsetzung Einfluss nehmen und unter Beweis stellen, dass sie in der Lage sind, dieselbe rechtliche Wirkung zu erzielen. In einigen Mitgliedstaaten existieren kaum Strukturen für Tarifverhandlungen, und die Tarifbindung ist sehr schwach. Deshalb bestehen nach wie vor Unterschiede bei der Gewährung der grundlegenden sozialen Rechte, die in der Säule verankert sind. In solchen Fällen sollten gesetzliche Maßnahmen ergriffen werden. Der EWSA legt den Mitgliedstaaten deshalb nahe, die Kapazitäten der nationalen Sozialpartner zu stärken.

Begründung

Wir schlagen vor, das Ende des zweiten Satzes zu streichen, da ganz und gar nicht klar ist, was „dieselbe rechtliche Wirkung erzielen“ bedeuten soll. Die nationalen Systeme sehen unterschiedliche Rollen der Tarifverhandlungen und Rechtsvorschriften bei der Regulierung des Arbeitsmarkts vor, etwa in Bezug auf die Ebene, auf der die Verhandlungen geführt werden (branchenübergreifend, in einer Branche, für ein Unternehmen oder einen Standort, regional, nach Berufsgruppen), sowie die Art und Weise, wie die Verhandlungen auf unterschiedlichen Ebenen in Beziehung zueinander stehen [Quelle Eurofound].

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	59
Nein-Stimmen	114
Enthaltungen	2

Ziffer 2.6.8

Ändern:

2.6.8 In der Vierererklärung „Ein Neubeginn für den sozialen Dialog“ wird dazu aufgerufen, effektive Tarifverhandlungen zu entwickeln. Die gemeinsame Verpflichtung der Sozialpartner zur Umsetzung der Säule findet im gemeinsamen Arbeitsprogramm der europäischen Sozialpartner 2019–2021 Ausdruck, das auch auf der jeweiligen nationalen Ebene umgesetzt wird und zum nationalen Reformprozess beiträgt. Das Arbeitsprogramm 2019–2021 benennt folgende sechs Prioritäten: Digitalisierung, Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme, Kompetenzen, psychosoziale Aspekte und Gefahren am Arbeitsplatz, Aufbau von Kapazitäten für einen intensiveren sozialen Dialog und Kreislaufwirtschaft wird konkrete Vorschläge zu Themen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Säule enthalten, etwa zu Verhandlungen über eine autonome Rahmenvereinbarung über Digitalisierung, einschließlich Möglichkeiten und Formen der Erreichbarkeit sowie zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Arbeitsmärkte und Sozialsysteme und der Entwicklung von Kompetenzen. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Europäischer sozialer Dialog, Arbeitsprogramm 2019–2021.

Begründung

Es muss sichergestellt sein, dass der Wortlaut der Stellungnahme dem Wortlaut des Arbeitsprogramms der europäischen Sozialpartner entspricht. (Zum Beispiel wird die Erreichbarkeit im Arbeitsprogramm im Zusammenhang mit der Aussage genannt, dass ein gemeinsames Informationsseminar organisiert werden soll, in dem verschiedene Erfahrungen untersucht werden sollen.)

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	53
Nein-Stimmen	115
Enthaltungen	6

Ziffer 2.6.10

Ändern:

2.6.10 Die Kommission hat praktische Maßnahmen zur Umsetzung der Säule auf europäischer Ebene ergriffen und kürzlich ein aktualisiertes Informationsblatt ⁽¹⁾ mit den bisherigen legislativen und anderen Initiativen veröffentlicht. Der EWSA hat bereits darauf hingewiesen, dass ein klarer Fahrplan für die Umsetzung der Säule seiner Auffassung nach dazu beitragen würde, die Konvergenz zu fördern und ihre Ziele zu erreichen, einen klaren und koordinierten Fahrplan ⁽²⁾ gefordert, in dem die Prioritäten für die Umsetzung der Säule festgelegt sind.

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/european_pillar_one_year_on.pdf.

⁽²⁾ ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 145, Ziffern 8.3 und 1.3.

Begründung

Wir schlagen vor, den genauen Wortlaut der Stellungnahme SOC/564 zu verwenden.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	50
Nein-Stimmen	113
Enthaltungen	4

Ziffer 2.6.11

Ändern:

2.6.11 Die Maßnahmen zur Umsetzung der Säule sollten auf einer wissenschaftlichen Analyse der aktuellen rechtlichen und praktischen Situation der jeweiligen Sozial- und Gesundheitspolitik in den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene beruhen und die sozialen Interessenträger einbinden. Der EWSA könnte als Vermittler fungieren. Der EWSA schlägt die Einrichtung eines EU-Forums für Sozialpolitik vor, da die Die EU ein ständiges Forum braucht, das muss Kommunikation, den Austausch über bewährte bewährter Verfahren, Bewertung, Seminare für Fachleute, Sozialprogramme, die Einhaltung der europäischen und einzelstaatlichen Regeln sowie Reformprojekte für die Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der EU fördern ermöglicht. Die bessere Durchsetzung der geltenden sozialen Rechte bleibt eine Herausforderung, weshalb die Kommission und die Mitgliedstaaten die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften verbessern müssen. Das neue Forum sollte eng mit dem EWSA und dem Europäischen Semester verknüpft werden.

Begründung

Es ist absolut nicht klar, was mit dem Verweis auf die Einrichtung eines „EU-Forums für Sozialpolitik“ gemeint ist. Es besteht kein Bedarf an der Schaffung neuer Instrumente/Plattformen, und der Verweis auf das Forum sollte gestrichen werden. Wichtig sind die Konsultation und die Einbindung relevanter Interessenträger in die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	52
Nein-Stimmen	114
Enthaltungen	3

Ziffer 2.7.2

Ändern:

2.7.2 Bei den Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen sollte eine angemessene Finanzierung der Beschäftigungs- und Sozialpolitik sichergestellt werden. ~~Der EU-Haushalt und die Regeln für die Verschuldung ⁽¹⁾ sollten geändert werden, so dass den Grundrechten sowie den Zielen der Verträge und der Säule Rechnung getragen wird.~~ Es sollte für ein ausgewogenes Verhältnis zwischen leistungsfähigen Volkswirtschaften, Kontrolle der Verschuldung und sozialen Zielen gesorgt werden. Wie der EWSA bereits ~~mehrfach~~ festgestellt hat ⁽²⁾, ~~wird die Finanzierung der Umsetzung der Säule in hohem Maße auch von den auf mitgliedstaatlicher Ebene verfügbaren Mitteln abhängen. Dafür sind Mittel aus Staatshaushalten für Investitionen und auch für die laufenden Kosten von Maßnahmen in den kommenden Jahren erforderlich. Dies kann durch die EU-Regeln für den Haushalt und die Verschuldung eingeschränkt werden. ⁽³⁾ Wie der EWSA bereits mehrfach betont hat ⁽⁴⁾, sollte geprüft werden, wie die in diesem Rahmen zulässige Flexibilität gestärkt werden kann, etwa mittels einer „goldenen Regel“, die öffentliche Investitionen für soziale Zwecke zur Verwirklichung der Ziele der Säule ermöglicht, etwa durch: Erhöhung des Einkommensniveaus, mehr sozialen Zusammenhalt und Verhinderung der Ausgrenzung ansonsten benachteiligter Gruppen, die sonst keine volle Teilhabe an der Gesellschaft genießen, bei Sicherstellung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums. können höhere öffentliche Investitionen in den Mitgliedstaaten auch durch die Anwendung einer „goldenen Regel“ für öffentliche Investitionen für soziale Zwecke erleichtert werden, was mehr Flexibilität bei den Haushaltsregeln ermöglichen würde. Ein steigendes Einkommensniveau, nachhaltiges Wachstum, ein engerer gesellschaftlicher Zusammenhalt und die Verhinderung von Ausgrenzung sind gemeinsame Ziele, die in Erwägung gezogen werden müssen.~~ Auch umfangreichere öffentliche Investitionen können gefördert werden, insbesondere durch die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, die klarer auf Ziele im Rahmen der Säule ausgerichtet werden könnten. ⁽⁵⁾ Eine angemessene Steuerpolitik, die u. a. auf die wirksame Bekämpfung von Steuerbetrug, Steuervermeidung und aggressiver Steuerplanung abzielt, sollte es ermöglichen, zusätzliche Mittel zur Finanzierung der Säule aufzubringen. ~~Ein effizienter Einsatz der zusätzlichen Mittel erfordert die Umsetzung der Aktionsprogramme und Fahrpläne zur Umsetzung der sozialen Säule als wichtiger Bestandteil des Europäischen Semesters und insbesondere die Entwicklung nationaler Reformprogramme und Konvergenzprogramme. ⁽⁶⁾~~

⁽¹⁾ ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 35.

⁽²⁾ ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 1, Ziffern 1.8 und 3.6, ABl. C 327 vom 12.11.2013, S. 11; Jahreswachstumsbericht 2018, Ziffer 1.4 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht), ABl. C 226 vom 16.7.2014, S. 21, ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 1, Ziffer 3.14, und ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 24, Ziffer 1.8.

⁽³⁾ ABl. C 177 vom 18.5.2016, S. 35.

⁽⁴⁾ ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 1, Ziffer 1.6; Wirtschaftspolitik des Euro-Währungsgebiets 2019, Ziffern 1.8 und 3.6; ABl. C 327 vom 12.11.2013, S. 11, Ziffer 1.4; ABl. C 226 vom 16.7.2014, S. 21.

⁽⁵⁾ ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 1, Ziffer 1.5.

⁽⁶⁾ ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 1, Ziffer 1.6.

Begründung

Es ist wichtig, den genauen Wortlaut der genannten Stellungnahme zu verwenden, um für mehr Ausgewogenheit im Text zu sorgen, und auch auf die Aussagen in früheren Stellungnahmen zur Umsetzung der Säule als Teil des Europäischen Semesters zu verweisen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	55
Nein-Stimmen	112
Enthaltungen	4

Ziffer 2.8.4

Ändern:

2.8.4 Mit einem ~~neuen~~ ~~gestalteten~~ Zyklus des Europäischen Semesters sollten im Rahmen einer ~~umfassenden~~ Beobachtung der sozialen Ungleichheiten soziale Ziele verfolgt ~~und so die Prädominanz haushaltpolitischer und makroökonomischer Anforderungen aufgewogen werden.~~ Mit dem sozialpolitischen Scoreboard, das verbesserte und neue messbare Indikatoren umfasst, sollten alle Rechte und Grundsätze der Säule überwacht ~~und erfasst werden.~~ Solche Indikatoren könnten neben Statistiken auch den tatsächlichen Zugang zu hochwertigen sozialen Dienstleistungen, ~~durchsetzbaren sozialen Rechten,~~ die Integration von Migranten in Gesellschaft und Arbeitsmarkt, die Tarifbindung, die Einbindung der sozialen Interessenträger in das Europäische Semester sowie den Zugang zu Lehrlingsausbildung und hochwertiger höherer Bildung umfassen. Die Kommission sollte die Umsetzung der nationalen Reformpläne in enger Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern und den einschlägigen Organisationen der Zivilgesellschaft überwachen und dazu länderspezifische Empfehlungen für den Sozialbereich abgeben. Die Zahl und Struktur der Empfehlungen sollten angemessen sein und die Fortschritte bei den im Fahrplan angegebenen Prioritäten widerspiegeln.

Begründung

Es ist unnötig, von einem „neuen“ Europäischen Semester zu sprechen, da das Europäische Semester bereits 2010 eingeführt wurde. Darüber hinaus besteht keine Notwendigkeit, ein „neues“ Europäisches Semester anzustreben, während sich alle Anstrengungen darauf konzentrieren sollten, das wirksame und ergebnisorientierte Funktionieren des bestehenden Europäischen Semesters sicherzustellen. Vielmehr sollte auf den neuen Zyklus des Europäischen Semesters verwiesen werden. Die europäische Säule sozialer Rechte wird von einem sozialpolitischen Scoreboard begleitet, mit dem Tendenzen und Leistungen in allen EU-Ländern in drei Bereichen verfolgt werden, die mit den Grundsätzen der Säule in Zusammenhang stehen. Das Scoreboard fließt in das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung ein und dient der Bewertung der Fortschritte auf dem Weg zu einem sozialen AAA-Rating für Europa als Ganzes. Dies bedeutet, dass eine umfassende Überwachung stattfindet.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	49
Nein-Stimmen	117
Enthaltungen	4

Neue Ziffer vor Ziffer 3.1

Neue Ziffer vor Ziffer 3.1

Der EWSA hat in seiner einschlägigen Stellungnahme ⁽¹⁾ bereits betont, dass die Säule eine gute Gelegenheit bieten könnte, zu zeigen, dass die EU immer noch in der Lage ist, gegebenenfalls angemessene Antworten auf alltägliche Fragen der Bürger zu liefern und gleichzeitig die Aufteilung der Zuständigkeiten und das Subsidiaritätsprinzip umfassend zu achten.

⁽¹⁾ ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 10.

Begründung

In diesem Satz wird ausgeführt, was bei der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte zu beachten ist und welche Schritte eingeleitet werden müssen: Dass die europäische Säule sozialer Rechte eine gute Gelegenheit sein könnte, zu zeigen, dass die EU immer noch in der Lage ist, gegebenenfalls angemessene Antworten auf alltägliche Fragen der Bürger zu liefern. Gleichzeitig wird betont, wie wichtig die uneingeschränkte Achtung der Aufteilung der Zuständigkeiten und des Subsidiaritätsprinzips ist.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	50
Nein-Stimmen	114
Enthaltungen	4

Erste neue Ziffer nach Ziffer 3.1

Erste neue Ziffer nach Ziffer 3.1 einfügen:

Die Synergie zwischen der europäischen und der nationalen Sozialpolitik und den einschlägigen Maßnahmen ist von grundlegender Bedeutung. Weil das Sozialmodell der EU auf unterschiedlichen nationalen Modellen beruht, die es zu bewahren gilt, muss die EU die nationalen Zuständigkeiten und die Vielfalt der Sozialsysteme der Mitgliedstaaten respektieren, die auf tiefverwurzelten politischen Entscheidungen und Gesellschaftsmodellen beruhen. Die wichtigste Aufgabe der EU sollte es deshalb sein, die bestmöglichen Bedingungen für ihre Mitgliedstaaten und die Sozialpartner bereitzustellen und sie in ihren Anstrengungen zur Umsetzung genau benannter Reformen zu unterstützen.

Begründung

Es muss betont werden, wie wichtig die Synergie zwischen der europäischen und der nationalen Sozialpolitik und den einschlägigen Maßnahmen ist, und zwar auch im Teil „Schlussfolgerungen und Empfehlungen“ der Stellungnahme. In der Präambel zur europäischen Säule sozialer Rechte heißt es eindeutig: „Die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte ist eine gemeinsame politische Verpflichtung und Verantwortung.“ Ferner wird in der Präambel ausdrücklich auf die Achtung der Aufteilung der Zuständigkeiten und die Berücksichtigung der unterschiedlichen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen und der Vielfalt der nationalen Systeme, einschließlich der Rolle der Sozialpartner, sowie auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit verwiesen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	45
Nein-Stimmen	116
Enthaltungen	4

Ziffer 3.2.2

Ändern:

3.2.2 Bei der Umsetzung der Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben sollte besonderes Augenmerk auf tragfähige, erschwingliche und gerechte Lösungen gelegt werden, um Arbeitnehmern, die Elternurlaub in Anspruch nehmen, einen angemessenen Ausgleich zu bieten, sowie auf flexible an die Erfordernisse des Arbeitsplatzes angepasste Arbeitsbedingungen einschließlich einer möglichen Überarbeitung der Barcelona-Ziele. Zur Unterstützung von Familien sollten zudem erschwingliche Kinder- und sonstige Betreuungseinrichtungen in Erwägung gezogen werden.

Begründung

Die Lösungen, die in den Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben im Hinblick auf einen angemessenen Ausgleich für Arbeitnehmer, die Elternurlaub in Anspruch nehmen, beschlossen werden, müssen auch erschwinglich sein. Jegliche Lösungen in Bezug auf flexible Arbeitsbedingungen müssen auch den Erfordernissen des Arbeitsplatzes gerecht werden.

Da die Barcelona-Ziele vom Europäischen Rat festgelegt wurden (2002), hat ihre mögliche Überprüfung nichts mit der Richtlinie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zu tun. Diese Passage ist deshalb zu streichen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	49
Nein-Stimmen	109
Enthaltungen	5

Ziffer 3.2.3

Ändern:

3.2.3 Der EWSA fordert seit jeher eine integrierte Strategie für die Gleichstellung von Frauen und Männern.⁽¹⁾ Unter Bezug auf die gemeinsame Erklärung der für die Geschlechtergleichstellung⁽²⁾ zuständigen europäischen Minister fordert der EWSA, das ungerechtfertigte geschlechtsspezifische Lohngefälle zu beseitigen⁽³⁾. Dabei sind insbesondere die Bedürfnisse von KMU zu berücksichtigen, um sicherzustellen, dass übermäßiger Verwaltungsaufwand vermieden wird.

⁽¹⁾ ABl. C 240 vom 16.7.2019, S. 3, Ziffer 1.3.

⁽²⁾ Gemeinsame Erklärung „Gender Equality as a Priority of the European Union today and in the future“ (Geschlechtergleichstellung — eine Priorität der Europäischen Union heute und morgen), die anlässlich des informellen Treffens der für die Geschlechtergleichstellung zuständigen Minister am 12. Oktober 2018 in Wien unterzeichnet wurde.

⁽³⁾ ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 26, Ziffern 3.1.1 und 3.1.3.

Begründung

Durch diesen Zusatz wird der Text genauer formuliert. Die Maßnahmen zur Beseitigung des Lohngefälles müssen auf die Beseitigung ungerechtfertigter Lohnunterschiede ausgerichtet sein.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	45
Nein-Stimmen	114
Enthaltungen	5

Ziffer 3.2.5

Ändern:

3.2.5 Der EWSA unterstreicht erneut, dass die Erwerbsbeteiligung und die Qualität der Arbeit dank verstärkter Investitionen in aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und durch die Festlegung gemeinsamer Standards für das wirksame Funktionieren der öffentlichen Arbeitsverwaltungen verbessert werden können.⁽¹⁾ Dies gilt auch für gemeinnützige Arbeitsvermittlungsdienste, die die Zeiträume für die Umorientierung auf dem Arbeitsmarkt verkürzen, die Nutzung der erworbenen Kompetenzen gewährleisten, für eine größere Zahl und Vielfalt an Laufbahnen sorgen und auf stabile Arbeitsverträge nachhaltige Beschäftigungen abzielen sollen.⁽²⁾ Die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit, die Integration von Migrantinnen in den Arbeitsmarkt und die Wiedereingliederung entmutigter Menschen sind weitere entscheidende Bereiche, die dringend gezielte Maßnahmen erfordern, u. a. das Recht die Unterstützung von Arbeitnehmern auf Unterstützung bei der Arbeitssuche, Weiterbildung und Umschulung.

⁽¹⁾ Der EWSA hat eine eigene Stellungnahme zum Thema Arbeitsverwaltungen verabschiedet: ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 46.

⁽²⁾ ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 46.

Begründung

Die erste Änderung bezieht sich auf den Wortlaut der zitierten Stellungnahme. Die dringenden gezielten Maßnahmen sollten besser „aktiv“ formuliert werden. Es geht darum, Arbeitnehmern Unterstützung bei der Arbeitssuche, Weiterbildung und Umschulung anzubieten, und nicht darum, dies in Form eines „Rechts“ zu formulieren.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	47
Nein-Stimmen	110
Enthaltungen	2

Ziffer 3.2.6

Ändern:

3.2.6 Die Gewährleistung des ~~Rechts auf lebenslanges~~ Zugangs zu lebenslangem Lernen für alle Menschen sollte auf der Tagesordnung der EU stehen. ⁽¹⁾ Die nationalen Systeme für allgemeine und berufliche Bildung sollten weiterentwickelt werden, mit Schwerpunkt auf den MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik) und der Entwicklung dualer Systeme zur besseren Deckung des Bedarfs auf dem Arbeitsmarkt.

⁽¹⁾ ABl. C 237 vom 6.7.2018, S. 8, Ziffer 4.10.

Begründung

Wir sollten uns auf die Förderung von Maßnahmen konzentrieren, die sicherstellen, dass alle Menschen Zugang zu lebenslangem Lernen haben. Auch wenn in der zitierten Stellungnahme auf die Bedeutung des lebenslangen Lernens und die Förderung der Teilnahme am lebenslangen Lernen verwiesen wird, scheint in ihr nicht die Aussage gemacht zu werden, dass das Recht auf lebenslanges Lernen auf der Tagesordnung der EU stehen sollte.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	48
Nein-Stimmen	116
Enthaltungen	2

Ziffer 3.3.1

Ändern:

3.3.1 Kurzfristig sollten folgende Aspekte Priorität genießen: die Überwachung der Umsetzung der geänderten Entsenderichtlinie, ~~in~~ mit der der Gleichbehandlungsgrundsatz bekräftigt Schutz der entsandten Arbeitnehmer während der Entsendung im Zusammenhang mit der Erbringungen von Dienstleistungen sichergestellt wird, und der Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen, in der Mindestrechte für alle Beschäftigungsverhältnisse festgelegt sind, sowie die Einrichtung einer Europäischen Arbeitsbehörde, mit deren Hilfe die Durchsetzung des EU-Besitzstands und die Wirksamkeit der Arbeitsaufsicht verbessert werden sollen.

Begründung

Der geänderte Wortlaut beschreibt den Zweck der Entsenderichtlinie.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	43
Nein-Stimmen	118
Enthaltungen	2

Ziffer 3.3.2

Ändern:

3.3.2 Der EWSA ~~empfiehlt, spricht sich für die Einbeziehung der Arbeitnehmer in Unternehmen zu stärken aus~~, insbesondere mit Blick auf ~~das übergreifende Ziel~~ ~~die~~ der Steigerung der Produktivität, die Gestaltung der Unterstützung der Einführung neuer Technologien und die Nutzung der Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation und die Qualifikation der Arbeitnehmer. In diesem Zusammenhang sieht der EWSA dem Ergebnis der Verhandlungen zwischen den europäischen Sozialpartnern über die Rahmenvereinbarung über Digitalisierung erwartungsvoll entgegen.

Begründung

Durch die vorgeschlagenen Änderungen soll die Bedeutung der Einbeziehung der Arbeitnehmer hinsichtlich der Unterstützung der Einführung neuer Technologien hervorgehoben werden.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	46
Nein-Stimmen	118
Enthaltungen	4

Ziffer 3.3.3

Ändern:

3.3.3 Der EWSA unterstützt die Entwicklung angemessener Maßnahmen für einen „gerechten Übergang“ im Rahmen des sozialen Dialogs auf geeigneter nationaler und europäischer Ebene, mit der Einführung von Maßnahmen zur ~~Gestaltung, Änderung und Festlegung von Mindestschutzstandards für Erleichterung des Wandels einerseits sowie andererseits für einen angemessenen Schutz im Falle von Umstrukturierungen der Arbeitsplätze oder Massentlassungen aufgrund von (technisch oder demografisch bzw. durch Globalisierung, Klimawandel oder Kreislaufwirtschaft bedingten) Veränderungen, einschließlich des Rechts auf der Unterstützung von Tarifverhandlungen, zur der Antizipation des Wandels und zur Gewährleistung der Gewährung einer Unterstützung für die betroffenen Arbeitnehmer (Aktualisierung der Richtlinie über Massentlassungen⁽⁴⁾)~~. Der EWSA sieht der Annahme des Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung durch die gesetzgebenden Organe erwartungsvoll entgegen.

⁽⁴⁾ Richtlinie 98/59/EG des Rates vom 20. Juli 1998 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Massentlassungen.

Begründung

Die Passagen betreffend das „Recht auf“ Tarifverhandlungen sowie die „Aktualisierung der Richtlinie über Massentlassungen“ sollten gestrichen werden, da jedes Dokument über die Positionen des EWSA zur Umsetzung der Säule Aspekte hervorheben sollte, die die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um die Entwicklung ihrer Arbeitsmärkte und/oder Sozialschutzsysteme berücksichtigen sollten.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	49
Nein-Stimmen	109
Enthaltungen	1

Ziffer 3.3.4

Ändern:

3.3.4 Die Beteiligung der Arbeitnehmer an der Unternehmensführung und -kontrolle („Corporate Governance“) im Rahmen ihrer Rechte auf Unterrichtung und Anhörung sollte ~~dem im Lichte des neuen Rechtsrahmens Rechtsrahmens für nichtfinanzielle Informationen⁽¹⁾ angepasst bewertet werden. Dabei ist auch der notwendige sorgfältige Umgang mit den Rechenschaftspflichten von Unternehmen zu berücksichtigen.~~

⁽¹⁾ Richtlinie 2014/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen.

Begründung

Mit der Änderung soll der Text allgemeiner gehalten werden. Es ist noch zu früh, über eine Anpassung des neuen Rechtsrahmens für nichtfinanzielle Informationen zu sprechen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	49
Nein-Stimmen	114
Enthaltungen	1

Ziffer 3.3.5

Ändern:

3.3.5 Der EWSA hält es für sinnvoll, Referenzwerte festzulegen, mit denen die Angemessenheit von Niedriglöhnen zwecks Armutsprävention unter Lohnempfängern beurteilt werden kann, auch durch die Förderung von Analysen und den Austausch bewährter Methoden im Wege der verfügbaren Prozesse des Lernens voneinander ~~und durch die Einführung gemeinsamer Standards zur Festlegung transparenter und vorhersehbarer Mindestlöhne (soweit sie existieren und von den Sozialpartnern gewollt sind).~~

Begründung

Die Einführung gemeinsamer Standards zur Festlegung von Mindestlöhnen ist weder wünschenswert noch akzeptabel, da Löhne auf nationaler Ebene ausgehandelt werden müssen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	51
Nein-Stimmen	114
Enthaltungen	2

Ziffer 3.4.6

Ändern:

3.4.6 Es muss unbedingt die Fähigkeit der Mitgliedstaaten gestärkt werden, soziale Transferleistungen bzw. sonstige Maßnahmen vorzunehmen, um die Grundbedürfnisse der Menschen von der Geburt bis zum Alter zu befriedigen. Dafür ist Folgendes notwendig:

- ~~Annahme einer europäischen Rahmenrichtlinie über auch auf europäischer Ebene Unterstützung und Stärkung der Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Entwicklung und Aktualisierung von Regelungen für ein Mindesteinkommen zur Eindämmung der Armut und zur Förderung eines inklusiven Arbeitsmarkts, ⁽⁴⁾~~
- ~~Prüfung der Möglichkeit, gemeinsame Mindestnormen Grundsätze im Bereich der für die Arbeitslosenversicherung in den EU-Mitgliedstaaten festzulegen zu erarbeiten, ⁽⁵⁾~~
- Gewährleistung der Möglichkeit für Menschen mit Behinderungen, gesellschaftliche und politische Ämter zu bekleiden,
- Überarbeitung der Formel „Kosten des Alterns“ und Umwandlung in das Konzept „Altern in Würde“, das die Angemessenheit von Renten, Gesundheitsdiensten und Langzeitpflege in den Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Steuerung stellt, ohne die Nachhaltigkeit der Rentensysteme aus dem Auge zu verlieren,
- Schaffung spezifischer Programme für den öffentlichen Wohnungssektor und Bereitstellung von Wohnraum für einkommensschwache Haushalte,
- Investitionen in Betreuungseinrichtungen im direkten Interesse von Kindern und benachteiligten Jugendlichen, ~~wobei der EWSA den Vorschlag der Kommission und des EP zur Einführung einer Kindergarantie begrüßt, und~~
- Schaffung eines echten europäischen Raums des Lernens, der den Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung für alle erleichtert, und Ausweitung der Jugendgarantie.

⁽⁴⁾ ~~ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 1.~~

⁽⁵⁾ ~~Der EWSA erarbeitet eine Stellungnahme (SOC/583) zum Thema „Gemeinsame EU-Mindeststandards im Bereich der Arbeitslosenversicherung in den EU-Mitgliedstaaten“.~~

Begründung

Da mit der Säule Leitlinien für die Mitgliedstaaten zur Entwicklung ihrer Sozialsysteme gegeben werden, sollte hier auch der Schwerpunkt auf dem Punkt zum Mindesteinkommen liegen. Zudem liegt der hier behandelten Stellungnahme in der Anlage eine Gegenstellungnahme bei, in der eine andere Position zum Ausdruck gebracht wird.

Da kein konkreter Vorschlag der Kommission zu einer Kindergarantie vorliegt, wäre es verfrüht, Unterstützung für einen solchen zum Ausdruck zu bringen.

Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass ein echter europäischer Raum des Lernens geschaffen werden muss.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	51
Nein-Stimmen	112
Enthaltungen	2

Ziffer 1.1

Ändern:

1.1 In der Überzeugung, dass die Zukunft der Europäischen Union realistischerweise nur auf einer soliden wirtschaftlichen Grundlage in Verbindung mit einer starken sozialen Dimension aufbauen kann ⁽¹⁾, spricht sich der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) seit jeher konsequent für eine Aufwärtskonvergenz in Bezug auf Beschäftigung und soziale Ergebnisse und eine wirksamere Sozialpolitik sowohl auf Ebene der EU als auch der Mitgliedstaaten aus ⁽²⁾. Auch das europäische Sozialmodell sollte als internationale Referenz gestärkt und aktualisiert werden. Die wirksame Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte (im Folgenden „die Säule“) von 2017 bekräftigt das gemeinsame Bekenntnis zum europäischen Sozialmodell im Rahmen einer neuen sozial inklusiven Strategie.

⁽¹⁾ ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 145, Ziffern 1.2 und 2.2.

⁽²⁾ Etwa in seinen Stellungnahmen ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 40, ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 145 und ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 135.

Begründung

Wichtig für eine starke soziale Dimension ist die Aufwärtskonvergenz bei Beschäftigung und sozialen Ergebnissen, da der Erfolg politischer Maßnahmen an den Ergebnissen gemessen wird. Dies wird auch in der Präambel der Säule deutlich gemacht, in der es in Ziffer 12 heißt: „Die europäische Säule sozialer Rechte soll bei der Reaktion auf die derzeitigen und künftigen Herausforderungen als Kompass für effiziente beschäftigungspolitische und soziale Ergebnisse dienen [...]“

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	47
Nein-Stimmen	116
Enthaltungen	1

Ziffer 1.3

Streichen:

~~1.3 Mit europäischen Vorschriften in den entsprechenden Bereichen sollte ein Rahmen mit allgemeinen gemeinsamen Standards geschaffen werden, der den besonderen nationalen Gegebenheiten und Sozialsystemen Rechnung trägt und die Anerkennung wirksamer und durchsetzbarer sozialer Rechte der Bürger auf EU- und auf nationaler Ebene gewährleistet. Die Ziele der Säule sollten in allen Bereichen der EU-Politik unter Rückgriff auf die Horizontalklausel ⁽¹⁾ berücksichtigt werden.~~

⁽¹⁾ Artikel 9 AEUV.

Begründung

Erfolgt mündlich.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	48
Nein-Stimmen	123
Enthaltungen	5

Ziffer 1.3

Ändern:

1.3 Mit europäischen Vorschriften in den entsprechenden Bereichen sollte ein Rahmen ~~mit allgemeinen gemeinsamen Standards~~ geschaffen werden, der auf anwendbare Standards abzielt und den besonderen nationalen Gegebenheiten und Sozialsystemen Rechnung trägt und die Anerkennung wirksamer und durchsetzbarer sozialer Rechte der Bürger auf EU- und auf nationaler Ebene gewährleistet. Die Ziele der Säule sollten in allen Bereichen der EU-Politik unter Rückgriff auf die Horizontalklausel ⁽¹⁾ berücksichtigt werden.

(1) Artikel 9 AEUV.

Begründung

Wenn das Ziel darin besteht, die Vielfalt der Sozialsysteme der Mitgliedstaaten zu respektieren, können nicht allgemeine bzw. gemeinsame Standards gefordert werden.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	48
Nein-Stimmen	120
Enthaltungen	4

Ziffer 1.4

Ändern:

1.4 Die Säule wird derzeit durch legislative und andere Maßnahmen, durch spezifische Finanzierungsmittel und durch Änderungen im Europäischen Semester umgesetzt, die darauf abzielen sollten, die Aufwärtskonvergenz in Bezug auf beschäftigungspolitische und soziale Ergebnisse zu fördern, indem Mindeststandards zur Schaffung gleicher wobei gleichzeitig ansetzbare Standards angestrebt und gleiche Rahmenbedingungen festgelegt werden geschaffen werden sollten.

Begründung

Die Umsetzung der Säule sollte zur Aufwärtskonvergenz bei Beschäftigung und sozialen Ergebnissen führen, da der Erfolg politischer Maßnahmen an den Ergebnissen gemessen wird. Dies wird auch in der Präambel der Säule deutlich gemacht, in der es in Ziffer 12 heißt: „Die europäische Säule sozialer Rechte soll bei der Reaktion auf die derzeitigen und künftigen Herausforderungen als Kompass für effiziente beschäftigungspolitische und soziale Ergebnisse dienen [...]“

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	47
Nein-Stimmen	116
Enthaltungen	1

Neue Ziffer nach Ziffer 1.4

Neue Ziffer nach Ziffer 1.4:

Die Grundvoraussetzung muss sein, dass Fragen, die keine klare transnationale Dimension aufweisen, auf nationaler Ebene behandelt werden sollten. Die vorrangige Rolle der EU sollte darin bestehen, Anreize, Informationen und Fachwissen bereitzustellen, die es den Mitgliedstaaten und den Sozialpartnern ermöglichen, Maßnahmen zu erarbeiten, umzusetzen und zu bewerten, mit denen ihre strukturellen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt angegangen werden.

Begründung

Erfolgt mündlich.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	49
Nein-Stimmen	113
Enthaltungen	3

Neue Ziffer nach Ziffer 1.4

Neue Ziffer nach Ziffer 1.4:

Die Synergie zwischen der europäischen und der nationalen Sozialpolitik und den einschlägigen Maßnahmen ist von grundlegender Bedeutung. Weil das Sozialmodell der EU auf unterschiedlichen nationalen Modellen beruht, die es zu bewahren gilt, muss die EU die nationalen Zuständigkeiten und die Vielfalt der Sozialsysteme der Mitgliedstaaten respektieren, die auf tiefverwurzelten politischen Entscheidungen und Gesellschaftsmodellen beruhen. Die wichtigste Aufgabe der EU sollte es deshalb sein, die bestmöglichen Bedingungen für ihre Mitgliedstaaten und die Sozialpartner bereitzustellen und sie in ihren Anstrengungen zur Umsetzung genau benannter Reformen zu unterstützen.

Begründung

Es muss betont werden, wie wichtig die Synergie zwischen der europäischen und der nationalen Sozialpolitik und den einschlägigen Maßnahmen ist, und zwar auch im Teil „Schlussfolgerungen und Empfehlungen“ der Stellungnahme. In der Präambel zur europäischen Säule sozialer Rechte heißt es eindeutig: „Die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte ist eine gemeinsame politische Verpflichtung und Verantwortung.“ [...]“ Ferner wird in der Präambel ausdrücklich auf die Achtung der Aufteilung der Zuständigkeiten und die Berücksichtigung der unterschiedlichen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen und der Vielfalt der nationalen Systeme, einschließlich der Rolle der Sozialpartner, sowie auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit verwiesen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	45
Nein-Stimmen	116
Enthaltungen	4

Ziffer 1.7

Ändern:

1.7 Die Umsetzung der Säule erfordert eine solide Haushaltsgrundlage und Investitionen auf europäischer und einzelstaatlicher Ebene im Rahmen einer angemessenen Finanzierung durch den mehrjährigen Finanzrahmen unter Anwendung einer goldenen Regel für öffentliche Investitionen für soziale Zwecke und die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, die klarer auf die Säule und eine angemessene Steuerpolitik ausgerichtet werden können. ⁽¹⁾ Wie der EWSA bereits festgestellt hat, wird die Finanzierung der Umsetzung der Säule in hohem Maße auch von den auf mitgliedstaatlicher Ebene verfügbaren Mitteln abhängigen. Dafür sind Mittel aus Staatshaushalten für Investitionen und auch für die laufenden Kosten von Maßnahmen in den kommenden Jahren erforderlich. Dies kann durch die EU-Regeln für den Haushalt und die Verschuldung eingeschränkt werden. Wie der EWSA bereits mehrfach betont hat, sollte geprüft werden, wie die in diesem Rahmen zulässige Flexibilität gestärkt werden kann, etwa mittels einer „goldenen Regel“, die öffentliche Investitionen für soziale Zwecke zur Verwirklichung der Ziele der Säule ermöglicht. ⁽²⁾

⁽¹⁾ ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 1, Ziffern 1.5 und 1.6.

⁽²⁾ ABl. C 262 vom 25.7.2018, S. 1, Ziffer 3.1.4 (und dort genannte Referenzen).

Begründung

Es ist wichtig, den genauen Wortlaut der genannten Stellungnahme zu verwenden, um die Ausgewogenheit des Texts zu stärken.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	55
Nein-Stimmen	112
Enthaltungen	4

Ziffer 1.9

Ändern:

1.9 Mit einem neuen Zyklus des Europäischen Semesters sollten im Rahmen der einer umfassenden Überwachung, die Teil des Verfahrens ist, sozialer Ungleichgewichte soziale Ziele umgesetzt werden, und es sollten neue, messbare Indikatoren sowie gezielte länderspezifische Empfehlungen für den sozialen Bereich eingeführt werden.

Begründung

Es ist unnötig, von einem „neuen“ Europäischen Semester zu sprechen, da das Europäische Semester bereits 2010 eingeführt wurde. Vielmehr sollte auf den neuen Zyklus des Europäischen Semesters verwiesen werden. Darüber hinaus besteht keine Notwendigkeit, ein „neues“ Europäisches Semester anzustreben, während sich alle Anstrengungen darauf konzentrieren sollten, das wirksame und ergebnisorientierte Funktionieren des bestehenden Europäischen Semesters sicherzustellen. Die europäische Säule sozialer Rechte wird von einem „sozialpolitischen Scoreboard“ begleitet, mit dem Tendenzen und Leistungen in allen EU-Ländern in drei Bereichen verfolgt werden, die mit den Grundsätzen der Säule in Zusammenhang stehen. Das Scoreboard fließt in das Europäische Semester für die wirtschaftspolitische Koordinierung ein und dient der Bewertung der Fortschritte auf dem Weg zu einem sozialen AAA-Rating für Europa als Ganzes. Dies bedeutet, dass eine umfassende Überwachung stattfindet.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	49
Nein-Stimmen	117
Enthaltungen	4

Ziffer 1.10

Ändern:

~~1.10 Es sollte dafür gesorgt werden, dass die Umsetzung der Säule regelmäßig überwacht wird, wobei die sozialen Interessenträger verbindlich regelmäßig zu konsultieren sind; daneben schlägt der EWSA die Einrichtung eines EU-Forums für Sozialpolitik vor, das mit dem Semester verknüpft ist. Der EWSA könnte hier als Mittler fungieren.~~

Begründung

Die Bedeutung von „verbindlich“ ist in diesem Zusammenhang unklar, das Wort sollte durch „regelmäßig“ ersetzt werden. Es ist absolut nicht klar, was mit dem Verweis auf die Einrichtung eines „EU-Forums für Sozialpolitik“ gemeint ist. Es besteht kein Bedarf an der Schaffung neuer Instrumente/Plattformen, und der Verweis auf das Forum sollte gestrichen werden. Wichtig sind die Konsultation und die Einbindung relevanter Interessenträger in die Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	52
Nein-Stimmen	114
Enthaltungen	3

Ziffer 1.11

Ändern:

~~1.11 Der EWSA hat bereits darauf hingewiesen, dass ein klarer Fahrplan für die Umsetzung der Säule seiner Auffassung nach dazu beitragen würde, die Konvergenz zu fördern und ihre Ziele zu erreichen. ⁽¹⁾ Zudem hat der EWSA auch einen klaren und koordinierten Fahrplan gefordert, in dem die Prioritäten für die Umsetzung der Säule und die Durchsetzung der geltenden sozialen Rechte und Grundsätze Standards festgelegt sind gefordert. Vorrang sollten die grundlegenden Bedürfnisse und Rechte, insbesondere benachteiligter Gruppen, die Unterschiede bei Chancen, Einkommen und Vermögen innerhalb und zwischen den Mitgliedstaaten, Inklusionsmaßnahmen und angemessene Bedingungen für öffentliche und nicht gewinnorientierte Dienste und Sozialunternehmen haben.~~

⁽¹⁾ ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 145, Ziffer 8.3.

Begründung

Wir schlagen vor, den genauen Wortlaut der Stellungnahme SOC/564 zu verwenden. Bei den Prioritäten sollten jene gestrichen werden, die nicht von den Grundsätzen der Säule abgedeckt sind (etwa Unterschiede bei Vermögen oder Einkommen innerhalb oder zwischen Mitgliedstaaten).

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen	50
Nein-Stimmen	113
Enthaltungen	4

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Thema „Umsetzung des Globalen Pakts für eine sichere, geordnete und reguläre Migration auf Grundlage der europäischen Werte“

(Initiativstimmung)

(2020/C 14/02)

Berichtersteller: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Beschluss des Plenums	24.1.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	8.7.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	25.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	138/3/8

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) stellt fest, dass es bei der Verwirklichung einer gemeinsamen Migrationspolitik der EU kaum Fortschritte gibt. Dies schwächt die Solidarität unter den Mitgliedstaaten und beeinträchtigt zugleich die ordnungsgemäße Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen;

1.2. Die Vereinten Nationen gehen davon aus, dass die Migrationssteuerung auf multilaterale Weise angegangen werden muss: Der Globale Pakt der Vereinten Nationen ⁽¹⁾ für eine sichere, geordnete und reguläre Migration ist eine Vereinbarung, die einige Schwerpunkte für den Dialog und die globale Steuerung im Bereich der Migration enthält.

1.3. Der Inhalt des Paktes steht voll und ganz im Einklang mit Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union, in dem als wichtigste Werte die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte (einschließlich der Rechte der Angehörigen von Minderheiten) festgeschrieben sind;

1.4. Der EWSA weist darauf hin, dass der Pakt die Frage der Migration und des Asyls auf eine internationale und multilaterale Grundlage stellt, um eine stärkere Zusammenarbeit und einen besseren Dialog zwischen den Herkunfts-, Ziel- und Transitländern der Migrationsströme zu fördern und so eine geordnete, sichere und reguläre Migration zu begünstigen.

1.5. Der EWSA erinnert daran, dass der Globale Pakt ein nicht bindendes Instrument ist, aus dem den EU-Mitgliedstaaten keine neuen Verpflichtungen erwachsen und dass inhaltlich eine getreue Umsetzung der Grundsätze und Werte der Europäischen Union ist.

1.6. Der EWSA bedauert, dass der Pakt nicht von allen Mitgliedstaaten angenommen wurde, denn dies wäre eine ausgezeichnete Chance gewesen, Fortschritte zu erreichen, damit die EU auf der internationalen Bühne in Migrationsfragen mit einer Stimme spricht. Daher hält es der EWSA für erforderlich, dass alle EU-Mitgliedstaaten den Pakt ratifizieren, und er empfiehlt der EU, dessen Ziele durch geeignete Instrumente zu verdeutlichen und auszugestalten. Nach Ansicht des EWSA sollten die Möglichkeiten geprüft werden, an den Konsultationen und zwischenstaatlichen Verhandlungen über die Einrichtung des Weltmigrationsforums (IMRF) sowie an dem Forum selbst teilzunehmen, über das die Vereinten Nationen den Globalen Pakt überwachen werden.

1.7. Der EWSA würdigt die Bemühungen von Bürgerinnen und Bürgern, Sozialpartnern und Organisationen der Zivilgesellschaft der EU, die durch ihr Engagement und ihre Tätigkeit ein Beispiel für die effektive Verwirklichung der Werte der EU und somit auch der Ziele des Paktes gegeben haben.

1.8. Der EWSA ist weiterhin besorgt darüber, dass rechtsextreme Kräfte versuchen, die Migration zu einem Problem zu machen, das Spannungen und Hassreden auslöst, um damit Spaltung und Konfrontation in einer EU hervorzurufen, die nicht in der Lage ist, angemessene Lösungen zu bieten.

⁽¹⁾ VN-Resolution 73/195.

2. Hintergrund

2.1. Im Dezember 2018 wurde in Marrakesch (Marokko) der Globale Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration (im Folgenden: Globaler Pakt) verabschiedet.

2.2. Beim Globalen Pakt handelt sich um eine nicht bindende Vereinbarung, die auf die Ermittlung zentraler Fragen der Migrationssteuerung sowohl für die Herkunfts- als auch für die Transit- und Zielländer abzielt und die eine konstruktive und praxisorientierte globale Debatte über die multilaterale Migrationssteuerung anstoßen soll.

2.3. Der Globale Pakt geht aus zwei früheren Initiativen hervor: zum einen aus der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung, die von den Mitgliedstaaten gebilligt wurde und einen gemeinsamen strategischen Ansatz verfolgt⁽²⁾. Zum anderen aus der „New Yorker Erklärung für Flüchtlinge und Migranten“, die den politischen Willen der Staats- und Regierungschefs der Welt zum Ausdruck bringt, Leben zu retten, die Menschenrechte zu schützen und die Verantwortung für die globale Migrationssteuerung zu teilen, und die von allen Mitgliedstaaten angenommen wurde.

2.4. Der Pakt wurde am 10. Dezember 2018 von 164 Ländern in Marrakesch angenommen und am 19. Dezember 2018 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen mit 152 Ja-Stimmen, 12 Enthaltungen und 5 Nein-Stimmen (Tschechische Republik, Ungarn, Israel, Polen und die Vereinigten Staaten von Amerika) verabschiedet.

2.5. Die Arbeiten zur weiteren Ausgestaltung des Paktes durch die Vereinten Nationen gehen weiter mit der Schaffung eines Internationalen Migrationsnetzes und der alle vier Jahre geplanten Abhaltung eines Weltmigrationsforums (IMRF), das erstmals 2022 stattfinden soll.

3. Der Rechtsrahmen der EU und die Arbeit des EWSA im Bereich Migration

3.1. Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) besagt: „Die Werte, auf die sich die Union gründet, sind die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte einschließlich der Rechte der Personen, die Minderheiten angehören. Diese Werte sind allen Mitgliedstaaten in einer europäischen Gesellschaft gemeinsam, die sich durch Pluralismus, Nichtdiskriminierung, Toleranz, Gerechtigkeit, Solidarität und die Gleichheit von Frauen und Männern auszeichnen sollte.“

3.2. Im März 2018 legte die Europäische Kommission dem Rat einen Vorschlag für einen Beschluss zur Genehmigung des Paktes⁽³⁾ vor, da dieser ihrer Ansicht nach im Einklang mit den Fortschritten der EU in den Bereichen Einwanderung und Asyl steht.

3.3. In dem Vorschlag für einen Beschluss verweist die Kommission darauf, dass der Pakt gemeinsame Ziele für eine sichere, geordnete und reguläre Migration vorgibt und keine rechtlichen Verpflichtungen nach nationalem oder internationalem Recht begründet und auch nicht diesem Zweck dienen soll.

3.4. Der EWSA hat immer wieder klargestellt, dass Migration als normales Phänomen im Laufe der Geschichte und der menschlichen Entwicklung anzusehen ist und dass die Migrationsströme — aus wirtschaftlichen Gründen oder zum Zweck des internationalen Schutzes — in die EU auf legale, effiziente, geordnete und sichere Weise gesteuert werden müssen.

3.5. Um in diesem Sinne eine offene, konstruktive und multidisziplinäre Debatte zu fördern, veranstaltet der EWSA seit 2015 das Europäische Migrationsforum (EMF), in dem Organisationen der Zivilgesellschaft, EU-Institutionen und politische Akteure aus den Mitgliedstaaten auf verschiedenen Ebenen über Migration beraten⁽⁴⁾.

3.6. Der EWSA hat auch bei der Ausarbeitung von Stellungnahmen zum Thema Migration eine Vorreiterrolle gespielt und war auf diesem Gebiet gerade in den letzten Jahren besonders aktiv⁽⁵⁾.

3.7. Die Europäische Kommission hat ihrerseits seit der Europäischen Migrationsagenda von 2015 versucht, den Rechtsrahmen sowohl für die Wirtschaftsmigration als auch für den internationalen Schutz zu verbessern, stieß dabei aber auf den heftigen Widerstand des Rates — der die Entwicklung neuer Instrumente verhindert hat — und insbesondere auf diesbezügliche Hürden vonseiten einiger Mitgliedstaaten.

3.8. Die Bilanz dessen, was seit 2015 erreicht wurde, ist jedenfalls enttäuschend und sollte Anlass zu konstruktiven Überlegungen geben, da nur in den üblichen Bereichen — nämlich bei der Bekämpfung der irregulären Einwanderung, der Verfolgung von Schleppnetzen und der Abschottung der Grenzen — Fortschritte erzielt wurden.

⁽²⁾ COM(2016) 0739 final.

⁽³⁾ COM(2018) 167 final.

⁽⁴⁾ Im Jahr 2015 befasste sich das EMF mit der Steuerung gemischter Migrationsströme im Mittelmeerraum, 2016 mit Arbeitsmigration und Integration, 2017 mit dem Zugang von Migranten in der EU zu Rechten und Dienstleistungen und 2018 mit der Integration von Migranten in den Arbeitsmarkt. Im April 2019 ging es um die Frage, wie legale und sichere Migrationswege in die EU gewährleistet werden können.

⁽⁵⁾ ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 184; ABl. C 125 vom 21.4.2017, S. 40; ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 97; ABl. C 34 vom 2.2.2017, S. 144; ABl. C 75 vom 10.3.2017, S. 75; ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 19; ABl. C 71 vom 24.2.2016, S. 46.

4. Der Standpunkt des EWSA zum Inhalt des Globalen Paktes

4.1. In der Präambel des Paktes wird bekräftigt, dass „Flüchtlinge und Migranten [...] Anspruch auf dieselben allgemeinen Menschenrechte und Grundfreiheiten [haben], die stets geachtet, geschützt und gewährleistet werden müssen“.

4.2. Der Globale Pakt erkennt an, „dass die Achtung der Rechtsstaatlichkeit, die Einhaltung ordnungsgemäßer Verfahren und der Zugang zur Justiz für alle Aspekte einer gesteuerten Migration von grundlegender Bedeutung sind. Das bedeutet, dass der Staat, öffentliche und private Institutionen und Einrichtungen sowie alle Personen an Gesetze gebunden sind, die öffentlich verkündet und in gleicher Weise angewandt werden, über deren Einhaltung unabhängige Gerichte wachen und die mit dem Völkerrecht im Einklang stehen.“

4.3. Der Globale Pakt umfasst 23 Ziele für eine geordnete, sichere und reguläre Migration, die alle — was mehrmals betont wird — je nach Zuständigkeit und Bereitschaft der Staaten umzusetzen sind.

4.4. Ziel 1 lautet „Erhebung und Nutzung korrekter und aufgeschlüsselter Daten als Grundlage für eine Politikgestaltung, die auf nachweisbaren Fakten beruht“. Der EWSA weist darauf hin, dass Eurostat genau darauf abzielt, Daten zu erheben, mit denen die Kenntnis der Gegebenheiten in Europa verbessert und der Vergleich zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert werden soll, um so die Qualität der öffentlichen Maßnahmen zu erhöhen ⁽⁶⁾.

4.5. Ziel 2 lautet „Minimierung nachteiliger Triebkräfte und struktureller Faktoren, die Menschen dazu bewegen, ihre Herkunftsländer zu verlassen“ und knüpft an die Ziele an, die im Haager Programm von 2004 bis hin zum EU-Treuhandfonds für Afrika von 2015 aufgeführt wurden, worin die Europäische Union die Notwendigkeit betont hat, eine umfassende Einwanderungspolitik zu formulieren, die alle Phasen abdeckt und unter anderem die „Gründe für die Wanderungsbewegungen [...] berücksichtigt“ ⁽⁷⁾.

4.6. Ziel 3 lautet „Bereitstellung korrekter und zeitnaher Informationen in allen Phasen der Migration“. Der EWSA erinnert an die Bemühungen der Europäischen Kommission, mithilfe von Pilotprojekten Wege für eine reguläre Migration zu schaffen ⁽⁸⁾ und über die Gefahren irregulärer Routen ⁽⁹⁾, insbesondere für die am stärksten gefährdeten Migranten, zu informieren und aufzuklären.

4.7. Ziel 4 lautet „Sicherstellung dessen, dass alle Migranten über den Nachweis einer rechtlichen Identität und ausreichende Dokumente verfügen“. Der EWSA stellt fest, dass Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe a AEUV die Annahme von Rechtsakten zur Festlegung von „Normen für die Erteilung von Visa und Aufenthaltstiteln für einen langfristigen Aufenthalt“ durch die Mitgliedstaaten vorsieht und dass für den Zugang zum Schengen-Raum der Besitz der erforderlichen Papiere notwendig ist.

4.8. Ziel 5 lautet „Verbesserung der Verfügbarkeit und Flexibilität der Wege für eine reguläre Migration“. In diesem Zusammenhang fordert der EWSA die Kommission auf, intensiver an der Schaffung regulärer Wege, von denen einige in der letzten Debatte über die Lage der Europäischen Union aufgezeigt wurden, weiterzuarbeiten ⁽¹⁰⁾.

4.9. Ziel 6 lautet „Förderung einer fairen und ethisch vertretbaren Rekrutierung von Arbeitskräften und Gewährleistung der Bedingungen für eine menschenwürdige Arbeit“. Der EWSA hat wiederholt im Einklang mit den grundlegenden Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation und den Zielen für nachhaltige Entwicklung die Bedeutung von menschenwürdiger Arbeit und des Zugangs ausländischer Arbeitskräfte zu menschenwürdiger Arbeit hervorgehoben ⁽¹¹⁾.

4.10. Ziel 7 lautet „Bewältigung und Minderung prekärer Situationen im Rahmen von Migration“. Der EWSA verweist erneut auf die in Artikel 2 EUV festgelegten Leitprinzipien und das Ziel der gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik, die Gefährdung von Migranten, Minderjährigen oder Personen, die internationalen Schutz suchen, zu verringern ⁽¹²⁾.

⁽⁶⁾ Eurostat — Statistiken zu Wanderungen und Migrantenbevölkerung.

⁽⁷⁾ ABl. C 53 vom 3.3.2005, S. 1.

⁽⁸⁾ COM(2017) 558 final.

⁽⁹⁾ COM(2017) 558 final.

⁽¹⁰⁾ Europäische Kommission — Lage der Union 2018 — Mehr sichere und legale Wege nach Europa.

⁽¹¹⁾ Siehe z. B. die Stellungnahme des EWSA zum Thema „Die Post-2015-Ziele im Europa-Mittelmeer-Raum“ (AbI. C 383 vom 17.11.2015, S. 44).

⁽¹²⁾ COM(2015) 240 final.

4.11. Ziel 8 lautet „Rettung von Menschenleben und Festlegung koordinierter internationaler Maßnahmen betreffend vermisste Migranten“. Der EWSA bedauert die Haltung einiger Mitgliedstaaten zur Rettung von Schiffbrüchigen und erinnert an die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, sich hinsichtlich der Rettung und Betreuung von Schiffbrüchigen an das internationale Seerecht zu halten, sowie an die von der EU zu diesem Zweck durchgeführten Maßnahmen. Außerdem möchte der EWSA die Arbeit hervorheben, die Einzelne und Organisationen leisten, um zu helfen und Leben zu retten, in manchen Fällen trotz der Drohungen und der Kriminalisierung durch die Regierungen bestimmter EU-Staaten ⁽¹³⁾.

4.12. Ziel 9 lautet „Verstärkung der grenzübergreifenden Bekämpfung der Schleusung von Migranten“. Der EWSA erinnert daran, dass dies ein Ziel der „Beihilfe-Richtlinie“ ⁽¹⁴⁾ ist (wenngleich er bedauert, dass die in ihr vorgesehene Ausnahmeregelung für die humanitäre Unterstützung nicht ausreichend umgesetzt wurde) wie auch des EU-Aktionsplans gegen die Schleusung von Migranten.

4.13. Ziel 10 lautet „Prävention, Bekämpfung und Beseitigung von Menschenhandel im Kontext der internationalen Migration“. Der EWSA weist darauf hin, dass dies ein Schwerpunkt ist ⁽¹⁵⁾, an dem auch Europol beteiligt ist und in dessen Rahmen (verbesserungsfähige) Operationen wie EUNAVFOR MED Operation Sophia durchgeführt wurden.

4.14. Ziel 11 lautet „Integriertes, sicheres und koordiniertes Grenzmanagement“. Der EWSA stellt fest, dass dies eines der Hauptziele der Europäischen Union ist, wie in Artikel 67 AEUV festgelegt.

4.15. Ziel 12 lautet „Stärkung der Rechtssicherheit und Planbarkeit bei Migrationsverfahren zur Gewährleistung einer angemessenen Prüfung, Bewertung und Weiterverweisung“. Der EWSA erinnert daran, dass dies eine der Aufgaben von Frontex ist, weist aber darauf hin, dass die Vorsorge nicht immer zu einer besseren politischen Reaktionsfähigkeit geführt hat.

4.16. Ziel 13 lautet „Freiheitsentziehung bei Migranten nur als letztes Mittel und Bemühung um Alternativen“. Der EWSA stellt fest, dass die Rückführungsrichtlinie ⁽¹⁶⁾ bereits vorsieht, dass die Inhaftierung an ein Rückführungsverfahren gebunden und auf bestimmte Umstände unter Berücksichtigung von Garantien wie der gerichtlichen Kontrolle beschränkt sein sowie die maximale Haftdauer von sechs Monaten nicht überschreiten sollte ⁽¹⁷⁾.

4.17. Ziel 14 lautet „Verbesserung des konsularischen Schutzes und der konsularischen Hilfe und Zusammenarbeit im gesamten Migrationszyklus“. Der EWSA hält es für notwendig, die Möglichkeiten zu sondieren, die sich durch die Gesetzgebungsinitiative des Europäischen Parlaments zu Visa aus humanitären Gründen ⁽¹⁸⁾ eröffnen, die es internationalen Schutz suchenden Personen ermöglichen würde, bei Botschaften oder Konsulaten der EU im Ausland ein Visum zu beantragen.

4.18. Ziel 15 lautet „Gewährleistung des Zugangs von Migranten zu Grundleistungen“. Der EWSA erinnert daran, dass die Europäische Union seit 1999 daran arbeitet, eine gerechte Behandlung von Drittstaatsangehörigen sicherzustellen, die sich im Hoheitsgebiet ihrer Mitgliedstaaten rechtmäßig aufhalten. Er verweist ferner darauf, dass in einem Bericht der WHO-Europa ⁽¹⁹⁾ festgestellt wird, dass man nicht von „öffentlicher Gesundheitsfürsorge“ reden kann, wenn es keine Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge und Migranten gibt.

4.19. Ziel 16 lautet „Befähigung von Migranten und Gesellschaften zur Verwirklichung der vollständigen Inklusion und des sozialen Zusammenhalts“. Der EWSA betont die Bedeutung der sozialen Integration von Migranten in die europäischen Gesellschaften, die seit Tampere eine Priorität für die Europäische Union darstellt und zu der viele Schlüsselinitiativen entwickelt wurden, darunter insbesondere der Aktionsplan für die Integration von Drittstaatsangehörigen aus dem Jahr 2016 ⁽²⁰⁾.

4.20. Ziel 17 lautet „Beseitigung aller Formen der Diskriminierung und Förderung eines auf nachweisbaren Fakten beruhenden öffentlichen Diskurses zur Gestaltung der Wahrnehmung von Migration“. Der EWSA hat bei zahlreichen Gelegenheiten bekräftigt, wie wichtig es ist, die Diskriminierung in allen Bereichen zu bekämpfen und Maßnahmen gegen Fremdenfeindlichkeit und Rassismus zu fördern. Die Arbeit der Agentur für Grundrechte ist in dieser Hinsicht von besonderer Bedeutung. In diesem Sinne betont der EWSA ⁽²¹⁾, dass ein neuer Diskurs über die Migration entwickelt werden muss, der ihre korrekte Einordnung seitens der europäischen Gesellschaft erleichtert; hierzu sollten mithilfe pädagogischer und didaktischer Methoden Falschdarstellungen und Hassreden im Zusammenhang mit Migration beseitigt und ein neuer Diskurs zu diesem Thema ermöglicht werden.

⁽¹³⁾ Siehe [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536490/IPOL_STU\(2016\)536490_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/536490/IPOL_STU(2016)536490_EN.pdf) und [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608838/IPOL_STU\(2018\)608838_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/608838/IPOL_STU(2018)608838_EN.pdf).

⁽¹⁴⁾ Richtlinie 2002/90/EG des Rates vom 28.11.2002.

⁽¹⁵⁾ „The EU's global engagement to counter human smuggling and trafficking networks“, März 2019.

⁽¹⁶⁾ ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 98.

⁽¹⁷⁾ ABl. C 159 vom 10.5.2019, S. 53.

⁽¹⁸⁾ 2018/2271 (INL) „Humanitarian visas“.

⁽¹⁹⁾ World Health Organization — Report on the health of refugees and migrants in the WHO European Region.

⁽²⁰⁾ COM(2016) 377 final.

⁽²¹⁾ ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 1.

4.21. Ziel 18 lautet „Investition in Aus- und Weiterbildung und Erleichterung der gegenseitigen Anerkennung von Fertigkeiten, Qualifikationen und Kompetenzen“. Mit der Annahme der Gemeinsamen Grundprinzipien über die Integration von Migranten von 2004 wurde bereits auf die Bedeutung von Beschäftigung und Bildung für die Integration von Ausländern in die Europäische Union hingewiesen. Die Anerkennung von Berufserfahrung, Abschlüssen und Fähigkeiten ist in dieser Hinsicht von entscheidender Bedeutung, und der EWSA hält es für unerlässlich, bei der Einbeziehung von Ausländern in die Anerkennungs- und Zulassungsverfahren der Europäischen Union im Einklang mit den Vorschlägen, die der Europäische Rat für Flüchtlinge und im Exil lebende Personen (ECRE) in seinem Bericht von 2007 formuliert, Fortschritte zu erzielen ⁽²²⁾.

4.22. Ziel 19 lautet „Herstellung von Bedingungen, unter denen Migranten und Diasporas in vollem Umfang zur nachhaltigen Entwicklung in allen Ländern beitragen können“. In den letzten Jahren hat die Europäische Kommission die Rolle der Diasporas als Bindeglied zwischen der europäischen Realität und der ihrer Herkunftsländer immer mehr anerkannt. So wurden sie auch im letzten Aufruf des Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds (AMIF) berücksichtigt, insbesondere weil sie glaubwürdige Gesprächspartner sind, die darlegen können, worin Migrationsbewegungen ihren Ursprung haben. Der EWSA ist der Auffassung, dass das Potenzial der Diasporas noch stärker ausgelotet werden kann und die gemeinsamen Chancen, die sich durch sie eröffnen, genutzt werden sollten ⁽²³⁾.

4.23. Ziel 20 lautet „Schaffung von Möglichkeiten für schnellere, sicherere und kostengünstigere Rücküberweisungen und Förderung der finanziellen Inklusion von Migranten“. Sowohl bei der finanziellen Integration von Ausländern mit Wohnsitz in der EU als auch bei der finanziellen Stärkung der Nachbarländer ⁽²⁴⁾ setzt sich die EU für die finanzielle Inklusion ein. Der EWSA hält es für unerlässlich, die Gleichstellung der ansässigen ausländischen Bevölkerung in diesem Bereich weiterhin zu gewährleisten und durch die Erleichterung von Rücküberweisungen dafür zu sorgen, dass sie sowohl am Bestimmungs- als auch Herkunftsort ihre positive Wirkung entfalten, wie auch von der Europäischen Investitionsbank gefordert wurde ⁽²⁵⁾.

4.24. Ziel 21 lautet „Zusammenarbeit bei der Ermöglichung einer sicheren und würdevollen Rückkehr und Wiederaufnahme sowie einer nachhaltigen Reintegration“. Die Rückkehr- und Rückübernahmepolitik spielt bei der Konzeption einer gemeinsamen Einwanderungspolitik eine zentrale Rolle. Der EWSA weist darauf hin, dass stets sichergestellt werden muss, dass diese Instrumente, wie in den europäischen Rechtsvorschriften festgelegt, unter größtmöglicher Beachtung der individuellen und verfahrensrechtlichen Garantien entwickelt werden. Gleichzeitig bekräftigt der EWSA, dass eine sichere und menschenwürdige Reintegration gefördert werden muss, wie dies in der gemeinsamen Initiative der EU und der IOM für den Schutz und die Wiedereingliederung von Migranten festgelegt ist ⁽²⁶⁾.

4.25. Ziel 22 lautet „Schaffung von Mechanismen zur Übertragbarkeit von Sozialversicherungs- und erworbenen Leistungsansprüchen“ und betrifft einen Bereich, an dem aus innergemeinschaftlicher Sicht intensiv gearbeitet wurde. Der EWSA hält es für unerlässlich, in diesen Bereichen der Übertragbarkeit von Ansprüchen, die eine sicherere Mobilität gewährleisten, weitere Fortschritte zu erzielen und Initiativen wie das multilaterale iberoamerikanische Übereinkommen über soziale Sicherheit ⁽²⁷⁾, an dem Mitgliedstaaten wie Spanien und Portugal beteiligt sind, auszuloten.

4.26. Ziel 23 lautet „Stärkung internationaler Zusammenarbeit und globaler Partnerschaften für eine sichere, geordnete und reguläre Migration“ und ist seit jeher ein wesentlicher Bestandteil der europäischen Einwanderungs- und Asylpolitik.

Brüssel, den 25. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

⁽²²⁾ Siehe https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Submission-in-response-to-the-European-Commission-s-Green-Paper-on-the-Future-of-the-CEAS_September-2007.pdf, COM(2007) 301 final. Das Thema wurde bereits in COM(2016) 377 final hervorgehoben.

⁽²³⁾ EU-Veröffentlichungen: „How West African migrants engage with migration information en-route to Europe“.

⁽²⁴⁾ EU-Initiative für finanzielle Inklusion.

⁽²⁵⁾ FEMIP — Study on improving the efficiency of workers' remittances in Mediterranean countries.

⁽²⁶⁾ Gemeinsame Initiative der EU und der IOM für den Schutz und die Wiedereingliederung von Migranten.

⁽²⁷⁾ Multilaterales iberoamerikanisches OISS-Übereinkommen über soziale Sicherheit (nur in spanischer und portugiesischer Fassung).

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Erschließung von Synergien zwischen verschiedenen Fahrplänen für eine Kreislaufwirtschaft“

(Initiativstimmungnahme)

(2020/C 14/03)

Berichterstatte: **Cillian LOHAN**

Beschluss des Plenums	24.1.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 GO Initiativstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	4.9.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	26.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	144/2/8

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Das erste Stadium der Kreislaufwirtschaft ist als enormer Erfolg zu werten. Das Konzept wird vor allem von Unternehmen übergreifend angewendet, wobei die Privatwirtschaft das Potenzial einer kreislauforientierten Unternehmenstätigkeit rascher erfasst hat als die Politik. Impulsgeber waren und sind EU-Initiativen. Nach den Phasen Recycling und Abfallbewirtschaftung tritt die Kreislaufwirtschaft nun in ein neues und entscheidendes Entwicklungsstadium ein. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) fordert die neue Europäische Kommission auf, dafür zu sorgen, dass sich diese Ausweitung des Konzepts in jedem neuen Kreislaufwirtschaftspaket niederschlägt.

1.2. Die Kreislaufwirtschaft ist ein konkretes Konzept zur Umsetzung übergreifender internationaler politischer Ziele wie der UN-Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals — SDG) und der im Übereinkommen von Paris vereinbarten Klimaschutzziele. Über die aktive Einbindung nichtstaatlicher Akteure wie der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und der durch die drei Gruppen des EWSA vertretenen zivilgesellschaftlichen Organisationen kann sie ebenfalls zur globalen Klimaschutzagenda beitragen.

1.3. Die Europäische Plattform der Interessenträger für die Kreislaufwirtschaft (ECESP) und ihre Koordinierungsgruppe agieren über die ECESP-Website als Informationsdrehscheibe und spielen somit eine maßgebliche Rolle für die weitere Entwicklung und für den praktischen Übergang zur Kreislaufwirtschaft. Die Plattform bietet gute Vernetzungsmöglichkeiten, fördert Synergien und verfügt über gute Voraussetzungen, um einen allgemein zugänglichen Modellfahrplan für eine Kreislaufwirtschaft aufzustellen.

1.4. Das vom EWSA verwaltete ECESP-Sekretariat hat die Zivilgesellschaft und Interessenträger in den Mittelpunkt der Entscheidungsfindung der Plattform gestellt. Der EWSA befürwortet von den Interessenträgern getragene Initiativen und ermutigt die Interessenträger, die praktischen Hemmnisse zu ermitteln und mitzuteilen, auf die die Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Kreislaufwirtschaftsagenda stößt. Die ECESP ist hierfür ein optimales Forum und arbeitet mit dem Sekretariat zusammen, um Problemlösungen vorzuschlagen.

1.5. Zur Unterstützung von Fahrplänen und zur Förderung von Synergien gehören auch Forschung und Entwicklung, ein geeignetes Regelungsumfeld, bewusstseinsbildende Maßnahmen für alle Interessenträger und Informationen über finanzielle Fördermaßnahmen für den Übergang zur Kreislaufwirtschaft.

1.6. Ungeachtet der bislang verbuchten Erfolge gibt es bei der Verwirklichung einer Kreislaufwirtschaft offensichtliche Schwierigkeiten — politische Hemmnisse, öffentliche Wahrnehmung, Infrastruktur-Governance, finanzielle Hürden usw. Die ECESP muss auf alle möglichen anderen Hemmnisse aufmerksam machen, wenn sie den politischen Entscheidungsträgern Lösungen unterbreitet.

2. Einleitung

2.1. Nachdem die Europäische Kommission den Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft angenommen hat, engagiert sich der EWSA weiterhin für die Umstellung auf eine Kreislaufwirtschaft in Europa, um durch die umfassende Teilhabe der Zivilgesellschaft einen wirksamen, fairen und gerechten Wandel zu ermöglichen.

2.2. Diese Initiativstellungnahme baut auf der vom EWSA in Auftrag gegebenen Studie zu Strategien und Fahrplänen für eine Kreislaufwirtschaft in Europa auf, in der Synergien und Potenziale für Kooperation und Allianzen ausgelotet werden, die auf allen Ebenen und zwischen allen Akteuren — politischen Entscheidungsträgern, Unternehmen, Arbeitnehmern, Verbrauchern und der Öffentlichkeit — entstehen können.

2.3. Die Kreislaufwirtschaft ist ein konkretes Konzept zur Umsetzung übergreifender internationaler politischer Ziele wie der UN-Nachhaltigkeitsziele und der im Übereinkommen von Paris vereinbarten Klimaschutzziele. Über die aktive Einbindung nichtstaatlicher Akteure wie der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften und der durch die drei Gruppen des EWSA vertretenen zivilgesellschaftlichen Organisationen kann sie ebenfalls zur globalen Klimaschutzagenda beitragen.

2.4. Das erste Entwicklungsstadium der Kreislaufwirtschaft ist als enormer Erfolg zu werten. Das Konzept wird vor allem von Unternehmen übergreifend angewendet, wobei die Privatwirtschaft das Potenzial einer kreislauforientierten Unternehmenstätigkeit rascher erfasst hat als die Politik. Impulsgeber waren und sind EU-Initiativen. Nach den Phasen Recycling und Abfallbewirtschaftung tritt die Kreislaufwirtschaft nun in ein neues und entscheidendes Entwicklungsstadium ein. Der EWSA fordert die neue Europäische Kommission auf, dafür zu sorgen, dass sich diese Ausweitung des Konzepts in jedem neuen Kreislaufwirtschaftspaket niederschlägt.

3. Was ist ein Fahrplan?

3.1. Fahrpläne und Strategien für eine Kreislaufwirtschaft helfen dabei, zu beschreiben und zu definieren, welche Ziele ein Land, eine Region oder eine Stadt erreichen will und welche Schritte dafür unternommen werden müssen. Häufig handelt es sich hierbei um umfassende Dokumente, in denen die Abkehr von einem linearen Ansatz hin zu einem Kreislaufmodell in den verschiedenen Etappen der Wertschöpfungskette wie Produktion, Verbrauch, Abfallbewirtschaftung, Sekundärrohstoffe, Innovation und Investitionen dargelegt wird.

3.2. Diese Dokumente enthalten oft Maßnahmen, die die Verwirklichung internationaler Zielvorstellungen wie der Klimaschutzziele des Übereinkommens von Paris oder der UN-Nachhaltigkeitsziele ermöglichen sowie zur Bewältigung globaler Herausforderungen wie der Ressourcenverknappung oder der ökologisch und sozial nachhaltigen Ressourcenbewirtschaftung, bei der das gegenwärtige Wirtschaftsmodell an seine Grenzen stößt, beitragen sollen.

3.3. Fahrpläne und Strategien für eine Kreislaufwirtschaft sind in der Regel auf Themen ausgerichtet, die in Verbindung mit den territorialen Gegebenheiten einer bestimmten Gemeinde, einer bestimmten Region oder eines bestimmten Mitgliedstaats stehen. So gilt beispielsweise in der Extremadura in Spanien der Erhalt von Grünland als Schlüsselfaktor für die langfristige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Region; in der nationalen Strategie Finnlands wird großes Gewicht auf die Forstwirtschaft gelegt.

3.4. Breit angelegte Strategien und Fahrpläne gehen von Wertschöpfungskettenansätzen innerhalb einer Branche — verarbeitendes Gewerbe, Landwirtschaft, Lebensmittel, Wasserbewirtschaftung usw. — aus. Diese Einbeziehung sämtlicher Akteure ist wesentlich, um die einschlägigen Interessenträger beim Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft bestimmen zu können; in mehreren Strategien und Fahrplänen wird eine möglichst breite Fächerung durch bereichsübergreifende Themen erreicht, die sich wiederum verschiedenen Kategorien — technischen, produktorientierten, netzwerkorientierten oder auf der territorialen Entwicklung basierenden Aspekten — zuordnen lassen.

3.5. Das Ausmaß der Einbeziehung der Interessenträger bei einer Strategie oder einem Fahrplan lässt sich auch daraus ersehen, wie breit die thematischen und bereichsspezifischen Ansätze angelegt sind. Einige Strategien dienen dazu, eine Einführung in das Konzept der Kreislauffähigkeit zu geben, und sind daher auf zahlreiche Interessenträger ausgerichtet, um ihre Mitwirkung am Wandel und ihr Engagement zu fördern. Andere Strategien konzentrieren sich stärker auf einzelne Bereiche und richten sich nur an die Interessenträger in den betreffenden spezifischen Kreisläufen. Die häufigste Strategieform sind bislang bereichsübergreifende Strategien, die verschiedene sektorale Kreisläufe umfassen und Partnerschaften fördern.

4. Die Europäische Plattform der Interessenträger für die Kreislaufwirtschaft

4.1. Die ECESP wurde, nachdem der EWSA in seiner einschlägigen Stellungnahme ⁽¹⁾ einen entsprechenden Vorschlag unterbreitet hatte, 2016 als gemeinsame Initiative des EWSA und der Europäischen Kommission errichtet. Sie bietet ein auf europäischer Ebene angesiedeltes „Netz der Netze“, das Interessenträgern aus der ganzen EU ein Forum bietet, um einen Dialog zu führen, bewährte Verfahren auszutauschen und Politikdefizite zu ermitteln. Die Koordinierungsgruppe der Plattform setzt sich aus Vertretern der Wissenschaft, der Zivilgesellschaft, öffentlicher Stellen und bestehender nationaler oder sektorspezifischer Netze zusammen.

(1) EWSA-Stellungnahme „Kreislaufwirtschaft“ (ABl. C 264 vom 20.7.2016, S. 98).

4.2. Die ECESP ist zur Drehscheibe europäischer Kreislaufwirtschaftsinitiativen geworden, die Informationen bündelt und Akteure vernetzt. Ihre Aktivitäten werden von einer Koordinierungsgruppe geleitet, die sich aus Vertretern von 24 Mitgliedsorganisationen zusammensetzt, ihre Website zählt im Schnitt 7000 Besucher monatlich, und sie veranstaltet jährlich eine zweitägige Konferenz, die regelmäßig ausgebucht ist.

4.3. Der EWSA stellt das Sekretariat der ECESP, was der Plattform Mehrwert bringt, denn als Forum der Zivilgesellschaft in der EU hat der EWSA Erfahrung darin, übereinstimmende Standpunkte verschiedener Gruppen herauszuarbeiten. Seine Stellungnahmen sind das Ergebnis einer Konsensbildung zwischen seinen Mitgliedern, die ein breites Spektrum interessierter Kreise vertreten. Dank dieser Kernkompetenzen können die ECESP-Mitglieder ohne übermäßig institutionalisierte Verfahren ihre Standpunkte umfassend äußern und sich in die Arbeit der Plattform einbringen.

4.4. Die ECESP kann auf zweierlei Art dazu beitragen, die Entwicklung neuer Strategien für eine Kreislaufwirtschaft zu fördern: (1) indem sie eine Plattform bietet, auf der die Strategien und Fahrpläne veröffentlicht werden, sodass sie leicht zu finden sind und als Referenz herangezogen werden können, und (2) indem sie die Vernetzung von Interessenträgern sowohl innerhalb eines Gebiets als auch zwischen Gebieten fördert. Durch das Sekretariat kann die Plattform das Potenzial, das aus der Vernetzung der in der Umsetzung aktiven Interessenträger vor Ort und auf Mitgliedstaatsebene mit den politischen Entscheidungsträgern auf EU-Ebene erwächst, umfassend zum Tragen bringen.

4.5. Dank dieser Vernetzung kann die Plattform auch die Einbeziehung einer Vielzahl zivilgesellschaftlicher Interessenträger in die Umstellung auf eine Kreislaufwirtschaft, und zwar bereits frühzeitig bei der Aufstellung und Entwicklung des Fahrplans, fördern.

4.6. Die ECESP ermöglicht in einem einmaligen Rahmen eine EU-weit koordinierte und kohärente Herangehensweise an die Gestaltung und Umsetzung neuer Wirtschaftsmodelle. Sie ist zum Vorbild für andere Plattformen geworden, bei denen zivilgesellschaftliche Organisationen das Sekretariat stellen und Interessenträger abwechselnd den Vorsitz einer Koordinierungsgruppe übernehmen.

4.7. Der EWSA betont, dass alle Interessenträger in sämtlichen Phasen der Strategie- und Fahrplanentwicklung konsultiert werden müssen, von der Konzipierung über die Umsetzung bis hin zur Überwachung der Fortschritte.

4.8. Der EWSA, der sich als Partner und Sekretariat der Plattform in einer einzigartigen Position befindet, kann diesen umfassenden Ansatz weiter fördern, indem er eine anpassbare Musterstrategie anbietet, die bei der Entwicklung von Strategien und Fahrplänen für eine Kreislaufwirtschaft als Inspirationsquelle dienen kann. Diese Musterstrategie ist im Rahmen einer vom EWSA in Auftrag gegebenen Studie^(?) entwickelt und veröffentlicht worden.

4.9. Tragfähige Strategien müssen auf der Grundlage solider Wissenschaft und Forschung entwickelt werden, um eine belastbare Entscheidungsfindung zu ermöglichen. Diese Grundvoraussetzung für Innovation erfordert einen robusten Mix aus öffentlichen und privaten Investitionen.

5. Wichtige Erkenntnisse aus der Studie

5.1. „Kreislaufwirtschaft“ als übergreifendes Konzept umfasst Veränderungen des Materialeinsatzes, der Geschäftsmodelle, der Produktionsmodelle, der Bioökonomie, des Warenflusses, der Sekundärrohstoffmärkte und der Rolle der Verbraucher.

5.2. In den Strategien muss dieser übergreifende Ansatz zwar berücksichtigt werden, am wirksamsten sind sie jedoch bei einer schwerpunktspezifischen Ausrichtung, die für ihren geografischen Anwendungsbereich relevant ist. In einer Agrarregion bspw. dürfte eine Kreislaufwirtschaftsstrategie auf die Bioökonomie und die Rolle der Landwirtschaft und der natürlichen Ökosysteme in der Kreislaufwirtschaft ausgerichtet sein. In einer Region mit hoher Abfallproduktion hingegen würde eine Strategie auf die bestmögliche Nutzung von Abfall als wertvoller Sekundärrohstoff ausgelegt.

5.3. Die Aufstellung eines EU-Aktionsplans hat die Entwicklung nationaler Aktionspläne angeregt. In bestimmten Gebieten gibt es bedeutende Cluster von Strategien. Wo nationale Strategien angenommen worden sind, werden voraussichtlich auch lokale oder regionale Strategien aufgelegt. Der EWSA appelliert an alle Mitgliedstaaten, nationale Strategien aufzustellen und durchzuführen, die im Einklang mit den Kreislaufwirtschaftsinitiativen der EU stehen.

5.4. In 80 % der Fälle wird die Zivilgesellschaft bei der Absteckung des Rahmens und in der Entwurfsphase der Strategien nicht konsultiert. Die ECESP und der EWSA heben hervor, dass die zivilgesellschaftlichen Organisationen aufgrund ihrer Tätigkeit in diesem Bereich über umfangreiches Fachwissen verfügen. Der EWSA empfiehlt einen koordinierten Ansatz zur Festlegung eines Verfahrens für die Einbeziehung aller Interessenträger gleich zu Beginn der Strategieentwurfsphase. Dieser Ansatz könnte von der ECESP oder als gemeinsames Projekt mit dem Ausschuss der Regionen, dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission erarbeitet werden.

(?) Circular economy strategies and roadmaps in Europe: Identifying synergies and the potential for cooperation and alliance building.

5.5. Der Anwendungsbereich der Strategien wird gleich am Anfang festgelegt. Bei der Eingrenzung des Anwendungsbereichs muss unbedingt berücksichtigt werden, dass die Kreislaufwirtschaft auf Vernetzung beruht und ihre wirksame Umsetzung dementsprechend die Festlegung bereichsübergreifender Verpflichtungen erfordert. Kreislaufwirtschaft ist mehr als nur Recycling, was sich in den Strategien widerspiegeln sollte.

5.6. Bei der Entwicklung der Strategien sollte auf Skalierbarkeit und Übertragbarkeit geachtet werden, was bei den ersten Strategien allerdings offensichtlich nicht der Fall war. Ein besser koordinierter Ansatz für die Entwicklung neuer oder die Überarbeitung bestehender Strategien könnte dem sicher abhelfen.

5.7. Gute Governance ist wichtig. Es muss festgelegt werden, wer für den Fahrplan verantwortlich ist, entweder eine bestehende oder eine neu eingerichtete Abteilung in einer Organisation. Diese Abteilung würde Vernetzung fördern, Wissen zusammentragen und Informationen weitergeben, Fortschritte überwachen und die Strategie regelmäßig aktualisieren. Dadurch kann sichergestellt werden, dass Fahrpläne dynamische Handlungsgrundlagen sind.

5.8. Die Kreislaufwirtschaft spielt in der Landwirtschaft eine wichtige Rolle. Traditionelle bäuerliche Familienbetriebe standen (und stehen teilweise immer noch) für eine effiziente Ressourcennutzung im Einklang mit der Natur. Der EWSA fordert die EU auf, die Kreislaufwirtschaft im Agrarsektor auf allen Ebenen und für alle Betriebsgrößen finanziell zu fördern. Die Bioökonomie ist ein Teilbereich der Kreislaufwirtschaft. Biogene Materialflüsse werden mit Stoffströmen zu einem Kreislauf zusammengeschaltet. Fahrpläne für Agrarregionen können einen koordinierten Ansatz fördern und dazu beitragen, dass der Wettbewerbsvorteil der Kreislaforientierung umfassend zum Tragen gebracht wird.

5.9. Fahrpläne können auch auf die Schwerpunkte Refabrikation oder Reparatur ausgerichtet werden. Neue Geschäfts- und Eigentumsmodelle können in Verbindung mit konsequentem Ökodesign Arbeitsplätze im Bereich Refabrikation und damit regionalen Wohlstand fördern.

5.10. Wesentlicher Bestandteil eines starken Fahrplans sind genaue und verständliche Verbraucherinformationen. Kulturelle Hindernisse, die der Umstellung auf die Nutzung von kreislauffähigen Produkten oder von Sekundärrohstoffen im Wege stehen, müssen durch Kommunikation ausgeräumt werden. Für Verbraucherzwecke entsprechen aufgearbeitete Produkte häufig den gleichen funktionellen Normen wie aus Primärrohstoffen hergestellte Erzeugnisse, sind aber nachhaltiger. Qualitätsbedenken und Verbraucherrechte sollten Gegenstand eines erfolgsorientierten Fahrplans sein.

5.11. Eine wichtige Voraussetzung für einen erfolgreichen Übergang zur Kreislaufwirtschaft ist ein koordinierter Ansatz zur Aufklärung der Öffentlichkeit, von den Schulkindern bis zu den Verbrauchern, über die Vorteile und Prinzipien eines Kreislaufkonzepts. An alle Interessenträger gerichtete bewusstseinsbildende Maßnahmen leisten einen entscheidenden Beitrag zu einem erfolgreichen und inklusiven Wandel.

5.12. Ausbildung, Kommunikation und Wissensaustausch können über die Nutzung der Peer-Learning-Ressourcen der Europäischen Kommission gefördert werden.

6. Hemmnisse für erfolgreiche Fahrpläne

6.1. Fahrpläne allein können die Umstellung auf eine Kreislaufwirtschaft nicht beschleunigen. Es müssen noch diverse Hemmnisse überwunden werden.

6.2. Politisch: mangelnder politischer Rückhalt.

— Strategien im politischen Vakuum, d. h. ohne Vernetzung mit anderen Maßnahmen und nicht Teil eines kohärenten übergreifenden Kreislaufkonzepts.

6.3. Öffentlich: fehlendes öffentliches Bewusstsein und Verständnis des Kreislaufwirtschaftskonzepts. Ängste aller Interessenträger, von Erzeugern und Herstellern bis zu Endnutzern und Verbrauchern, vor den Auswirkungen des Wandels.

— Eine Möglichkeit zur Überwindung dieser Ängste besteht darin, die Menschen zusammenzubringen und Wissen und Erfahrungen auszutauschen. Dies ist eine der Aufgaben der Europäischen Plattform der Interessenträger für die Kreislaufwirtschaft, die auch von den Mitgliedern ihrer Koordinierungsgruppe unterstützt wird, beispielsweise vom französischen Institut National de l'Économie Circulaire (INEC), das Kreislaufwirtschaftsnetze in Europa kartiert.

6.4. Rahmen für Infrastruktur-Governance: Vernachlässigung von Skalierbarkeit und Übertragbarkeit.

— Fahrpläne müssen gebietsspezifisch sein. Ein geeignetes Regelwerk muss vorhanden sein und umgesetzt werden.

6.5. Finanziell: ggf. fehlende wirtschaftliche Anreize, damit sich sowohl Unternehmen als auch Verbraucher auf kreislauffähige Produkte und Dienstleistungen umstellen. Letztlich werden kreislauforientierte Verbraucheroptionen wirtschaftlich wettbewerbsfähiger sein, doch könnte es sich als notwendig erweisen, die Umstellung anfänglich durch Anreize zu fördern. Es muss klare Informationen über den Zugang zu einschlägigen Fördermitteln geben, und die Antragsverfahren müssen einfach und verständlich sein.

6.6. Der EWSA fordert die ECESP auf, sich mit diesen grundlegenden Hemmnissen zu befassen, weitere Hemmnisse zu ermitteln und den politischen Entscheidungsträgern konkrete Lösungsvorschläge zu unterbreiten.

Brüssel, den 26. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Zehn Jahre Östliche Partnerschaft: Erfolge und künftige Politik“

(Initiativstimmungnahme)

(2020/C 14/04)

Berichterstatte(r)in: **Indrė VAREIKYTė**

Beschluss des Plenums	20.2.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmungnahme
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	5.9.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	26.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	155/3/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) ist der Ansicht, dass die Östliche Partnerschaft eine dringend benötigte und potenziell erfolgreiche Initiative der EU ist. Er fordert das neu gewählte Europäische Parlament und die Europäische Kommission auf, sich uneingeschränkt für diese Initiative einzusetzen. Der EWSA bekräftigt auch, weiterhin mit großem Engagement am Aufbau stärkerer und demokratischer Gesellschaften in den Nachbarländern mitzuwirken ⁽¹⁾.

1.2. Die wichtigsten Ergebnisse der Östlichen Partnerschaft sind die Assoziierungsabkommen, einschließlich der vertieften und umfassenden Freihandelszone und der Regelungen für visumfreies Reisen mit Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine (assoziiertes TRIO). Von der Partnerschaft werden in den nächsten zehn Jahren weitere und gezieltere Fortschritte erwartet.

1.3. Der Ausschuss hebt hervor, dass das assoziierte TRIO größere Fortschritte und Reformbereitschaft vorweisen kann, und auch Armenien dem guten Beispiel gefolgt ist. Im Falle von Belarus und Aserbaidschan herrscht vor allem Stagnation. In mancherlei Hinsicht haben sich diese Länder sogar weiter vom Konzept der Demokratie entfernt.

1.4. Der EWSA sieht die EU vor allem als Wertegemeinschaft, deren Beziehungen zu ihren Nachbarstaaten auf ebendiesen Werten gründen muss. Die Einhaltung dieser Werte muss zugleich auch zur Bedingung gemacht werden.

1.5. Der Ausschuss benennt folgende Herausforderungen für die Östliche Partnerschaft: wirksame Umsetzung der Assoziierungsabkommen bzw. der vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen und anderer einschlägiger Verpflichtungen, Stärkung der Rechtsstaatlichkeit, Umsetzung wesentlicher justizieller Reformen und Kampf gegen die Korruption, weiterer Schutz der Umwelt und aktive Bekämpfung des Klimawandels, Verbesserung der gesellschaftlichen Widerstandsfähigkeit durch Abwehr hybrider Bedrohungen und Desinformation, Stärkung des Umfelds für die Zivilgesellschaft und freie, unabhängige Medien sowie stärkeres Engagement der EU zur Verbesserung des Lebens der Bürger, die in der Region von Konflikten betroffen sind.

⁽¹⁾ Im vergangenen Jahrzehnt hat der EWSA mehr als ein Dutzend Stellungnahmen zu verschiedenen Aspekten der Östlichen Partnerschaft verabschiedet. Darüber hinaus hat er einen ständigen „Begleitausschuss Östliche Nachbarstaaten“, bilaterale zivilgesellschaftliche Plattformen der Länder der Östlichen Partnerschaft und der EU sowie Interne Beratungsgruppen eingerichtet und parallel zu den Gipfeltreffen die Wirtschaftsforen der Östlichen Partnerschaft organisiert.

1.6. Der EWSA empfiehlt der Kommission, für die nächste Phase der Östlichen Partnerschaft für jedes Partnerland maßgeschneiderte Ziele und Ergebnisse festzulegen. Die Beteiligung der Zivilgesellschaft an diesem Prozess ist für die Schaffung eines zusätzlichen Instruments zur aktiven Überwachung der Fortschritte entscheidend.

1.7. Der EWSA schlägt vor, einen Zeitplan für künftige verbindliche Fortschrittsbewertungen zu erstellen. Die Regierungen der Länder der Östlichen Partnerschaft sollen so angeregt werden, neben den bilateralen Fahrplänen eigene Zeitpläne zu erstellen, die Ziele umzusetzen und dies zu überwachen.

1.8. Der Ausschuss empfiehlt ferner, die Zahl der Indikatoren und Daten, die die Länder der Östlichen Partnerschaft an Eurostat übermitteln müssen, schrittweise anzuheben.

1.9. Angesichts der durch die russische Regierung verbreiteten Desinformation und der aggressiven chinesischen und russischen Kampagnen in Verbindung mit Investitionsprojekten sowie anderer Bedrohungen in der Region müssen die EU-Organe die Kommunikationsstrategie für die Region der Östlichen Partnerschaft überdenken, um die Bürger zu erreichen.

1.10. Der EWSA meint, dass mehr Aufmerksamkeit und Instrumente erforderlich sind, um die Kompetenzen der zivilgesellschaftlichen Organisationen, der öffentlichen Bediensteten und der politischen Entscheidungsträger in den Ländern der Östlichen Partnerschaft zu verbessern und die Kapazitäten der Gewerkschaften und Unternehmensverbände zu stärken.

1.11. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Beseitigung von Kompetenzlücken und Missverhältnisse zwischen Kompetenzangebot und -nachfrage in den Ländern der Östlichen Partnerschaft mehr Gewicht erhalten. Dadurch sollen die allgemeine Wirksamkeit der Bildung verbessert, die Verbindungen zwischen Bildung, Forschung und Innovation gestärkt und die Zusammenarbeit zwischen öffentlichem und privatem Sektor enger werden.

1.12. Auch wenn der Handel zwischen den Ländern der Östlichen Partnerschaft und der EU zunimmt, sollte mehr für die Stärkung des intraregionalen Handels unternommen werden, um eine Diversifizierung der Handelseinkünfte und deren Tragfähigkeit sicherzustellen.

1.13. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass ein verbindlicher Rechtsrahmen erforderlich ist, damit die Zivilgesellschaft in jedem Land der Östlichen Partnerschaft Zugang zu Informationen erhält sowie die Regierung zur Rechenschaft ziehen und an politischen Entscheidungsprozessen mitwirken kann.

1.14. Der Ausschuss unterstützt nachdrücklich die Initiative, einen vertieften Dialog über Assoziierungsabkommen und umfassende Freihandelsabkommen zwischen der EU und den assoziierten TRIO sowie vergleichende Elemente in die länderspezifischen Empfehlungen des Assoziierungsabkommens aufzunehmen und ihre Veröffentlichung zu synchronisieren. So soll ein positiver Wettbewerb gefördert werden.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Mit der im Jahr 2009 begonnenen gemeinsamen politischen Initiative der Östlichen Partnerschaft sollen die Beziehungen zwischen der Europäischen Union, ihren Mitgliedstaaten und ihren sechs östlichen Nachbarn Armenien, Aserbaidschan, Belarus, Georgien, der Republik Moldau und der Ukraine verbessert werden.

2.2. Alle Partner haben sich in diesem Rahmen darauf verständigt, für greifbare Veränderungen im Alltag ihrer Bürger zu sorgen, indem sie Institutionen und gute Regierungsführung stärken, Rechtsstaatlichkeit und seine Durchsetzbarkeit sicherstellen, entscheidende Justizreformen umsetzen, gegen Korruption vorgehen, die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft intensivieren, die Stellung der Frauen verbessern, für die Gleichstellung der Geschlechter sorgen, die strategische Kommunikation verbessern, Pluralismus und Freiheit der Medien fördern, KMU zu Wachstum verhelfen, Investitionen anziehen, gute Arbeitsplätze in neuen Branchen schaffen, mehr Handelsmöglichkeiten durch eine Förderung des Zugangs zu neuen Märkten schaffen, Verkehrsverbindungen und Infrastruktur verbessern, Energieresilienz und -effizienz sowie die Verwendung erneuerbarer Energien vorantreiben und in Kompetenz, Unternehmertum und Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen investieren.

2.3. Die drei Assoziierungsabkommen und umfassende Freihandelsabkommen und die visafreien Reiseabkommen mit den Unterzeichnerstaaten sind sehr lobenswerte Ergebnisse. Leider sind die allgemeinen Fortschritte in den meisten der oben genannten Bereichen eher moderat: Bislang sind noch keine der seinerzeit anvisierten Ergebnisse vollumfänglich erreicht worden.

2.4. Der EWSA sieht die EU vor allem als eine Wertegemeinschaft ⁽²⁾, deren Beziehungen zu ihren Nachbarstaaten auf ebendiesen Werten basieren muss. Es sollten mehr Bedingungen und klare, einvernehmlich vereinbarte Wege mit den Ländern der Östlichen Partnerschaft festgelegt werden, um Menschenrechte, Bürgerrechte, Medien- und Pressefreiheit, Rechtsstaatlichkeit, transparente Staatsführung, Geschlechtergleichstellung, sozialen Dialog, Umweltschutz und andere Grundwerte zu gewährleisten, ohne die das heutige Europa undenkbar wäre. Die gesamte Region selbst wird am meisten davon profitieren, wenn die Nachbarstaaten der EU das Niveau der EU erreichen. Die Partnerstaaten sollten darüber hinaus einen Zeitplan für die Ratifizierung aller 18 internationalen Menschenrechtsabkommen ⁽³⁾ vorlegen und die nötigen Schritte ergreifen, um den Akkreditierungsstatus „A“ von der Globalen Allianz der Nationalen Menschenrechtsinstitutionen ⁽⁴⁾ zu erhalten (oder zu behalten).

2.5. Der Ausschuss hält klare und messbare Ergebnisse für notwendig. Deshalb empfiehlt er der Kommission, für die nächste Phase der Östlichen Partnerschaft maßgeschneiderte, partnerlandspezifische Ziele und Ergebnisse festzulegen. Es muss unbedingt sichergestellt werden, dass bei den künftigen Zielen und Ergebnissen nicht nur wirtschaftliche Indikatoren im Vordergrund stehen, sondern auch auf den sozialen Wohlstand und das Wohlergehen geachtet wird. Die ausschließliche Konzentration auf die wirtschaftliche Entwicklung hat nicht die erwarteten Ergebnisse gebracht. So beläuft sich der Gesamtbetrag der EU-Zuschüsse für die Ukraine bis 2020 ⁽⁵⁾ auf 4,8 Mrd. EUR, und dennoch bleibt das Land das ärmste der Region.

2.6. Um die geplanten Reformen vor Veränderungen aufgrund von Wahlzyklen und politischen Verschiebungen zu schützen, ist es entscheidend, die Zivilgesellschaft an diesem Prozess zu beteiligen. Der Transformationsprozess und die Umsetzung der notwendigen Reformen können nur durch Einbeziehung der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft in den Gesetzgebungsprozess und die Reformen sowie deren Umsetzung erreicht werden. Zu diesem Zweck sollten Unternehmensverbände und Unterstützungsorganisationen in die Konzipierung und Umsetzung der Strategien für die wirtschaftliche Entwicklung und die regionale Zusammenarbeit einbezogen werden.

2.7. Zielvorgaben bedürfen einer starken lokalen Eigenverantwortung, damit sie vollständig und tragfähig umgesetzt werden. Werden die angestrebten Ziele nicht in Zusammenarbeit mit der lokalen Zivilgesellschaft festgelegt, diskutiert, umgesetzt und von ihr unterstützt, ist zu befürchten, dass die erreichten Erfolge nur von kurzer Dauer sein werden. Außerdem sind bislang im Wesentlichen die Europäische Kommission und die einschlägigen für die Östliche Partnerschaft zuständigen Ministerien für die Umsetzung verantwortlich. Die Regierungen hingegen, die einen dauerhaften politischen Reformwillen zeigen müssen, gehören bislang nicht zu den für die Verwirklichung der Ziele notwendigen Hauptakteure. ⁽⁶⁾

2.8. Bei der Planung der künftigen langfristigen Zielsetzungen sollte die Überwachung der Fortschritte bei der Umsetzung mehr Gewicht bekommen. Bislang wurde die Bewertung hauptsächlich vom Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) und der Zivilgesellschaft in den Ländern der Östlichen Partnerschaft durchgeführt. Der EWSA schlägt vor, neben bilateralen Plänen einen Zeitplan für eine künftige verbindliche Fortschrittsbewertung zu erstellen, um die Regierungen der Länder der Östlichen Partnerschaft zur Erstellung eigener Zeitpläne zu bewegen und so die Umsetzung der Ziele zu planen und zu überwachen.

2.9. Der EWSA empfiehlt, über eine schrittweise Ausweitung des Umfangs der Indikatoren und Daten nachzudenken, die die Länder der Östlichen Partnerschaft Eurostat übermitteln müssen, um eine enghesigere Überwachung der Fortschritte bei Schlüsselreformen sowie eine transparentere und objektive Bewertung sicherzustellen. Für die Länder mit Assoziierungsabkommen bzw. vertieften und umfassenden Freihandelsabkommen sollte ein klarer Zeitplan erstellt werden, damit sie Eurostat Daten im selben Umfang bereitstellen wie die EU-Mitgliedstaaten.

2.10. Der EWSA schlägt eine vergleichende Analyse vor, um die Wirkung zu messen, die durch die Beteiligung der Zivilgesellschaft an Reformen im Rahmen der Östlichen Partnerschaft erreicht wird. Hierbei würden Unterschiede in den Ergebnissen und der Einfluss der Zivilgesellschaft in Ländern mit Internen Beratungsgruppen und in den übrigen Ländern der Östlichen Partnerschaft gemessen.

2.11. Der Ausschuss ist der festen Überzeugung, dass **die aktuelle Priorität für das neu gewählte Europäische Parlament und die Europäische Kommission** darin besteht, einen Konsens über die Assoziierungs- und gegebenenfalls die Beitrittsperspektiven für die Länder der Östlichen Partnerschaft zu erreichen, die bereit und in der Lage sind, der EU in absehbarer Zeit beizutreten. Sowohl die Fortschritte als auch die diesbezügliche Planung werden ernsthaft dadurch behindert, dass es keine klare Vorstellung von einem Endziel und dem Preis für die Gesamtanstrengungen der einzelnen Partnerländer bei vollständiger Umsetzung der festgelegten Ziele und Ergebnisse gibt.

2.12. Längerfristig gesehen könnte die Strategie der Östlichen Partnerschaft für die Zeit nach 2020 zu folgenden Ergebnissen führen: die Liberalisierung einiger Dienstleistungen einschließlich der Finanzdienstleistungen, den Beitritt der Partnerländer zum einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraum (SEPA) und — mittels Assoziierungsabkommen bzw. vertiefter und umfassender Freihandelszonen — zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), die Vertiefung der Integration im Bereich des digitalen Marktes, z. B. bei der Datenübertragung, und die Ausweitung der Freizügigkeit von Fachkräften mittels Übereinkommen mit der EU zur gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen.

⁽²⁾ Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2016/C 202/02.

⁽³⁾ <https://indicators.ohchr.org>.

⁽⁴⁾ <https://nhri.ohchr.org/>.

⁽⁵⁾ Rebuilding Ukraine: An assessment of EU assistance, Chatham House, the Royal Institute of International Affairs, 2018.

⁽⁶⁾ EaP CSF Policy Brief, Gemeinsame Arbeitsunterlage: „EaP — Focusing on key priorities and deliverables — Assessment and recommendations by the civil society“, 2017.

2.13. Die Förderung der europäischen Werte ist und bleibt das Kernanliegen der Östlichen Partnerschaft. Viele Bürger in den Ländern der Östlichen Partnerschaft unterstützen weiterhin engere Beziehungen und langfristig eine EU-Mitgliedschaft. Allerdings kann ein Einstellungswandel der Menschen nur durch langfristige Bemühungen erreicht werden. Während die meisten EU-Bürger Wert auf Rechtsstaatlichkeit, das Zahlen von Steuern und die Bekämpfung der Schattenwirtschaft legen, hat die Verinnerlichung bestimmter EU-Werte für den Großteil der Menschen in den östlichen Partnerländern aufgrund ihrer wirtschaftlichen Lage, die für sie jeden Tag einen Überlebenskampf bedeutet, keine Priorität.

2.14. Um die Steuerung und die Wirksamkeit der Förderregelungen und -instrumente zu zur inklusiven Beteiligung der Zivilgesellschaft an den übergeordneten Prozessen der Östlichen Partnerschaft zu verbessern, sollte erwogen werden, diese Instrumente im EWSA zu konzentrieren. Der EWSA ist aufgrund seines einzigartigen Sachverstands, seiner einschlägigen Erfahrungen, seiner institutionellen Geschichte und seiner gesellschaftlichen Reichweite für diese Aufgabe prädestiniert.

2.15. In Anbetracht dieser Faktoren und aufgrund der Tatsache, dass die Desinformation der russischen Regierung und die aggressiven Informationskampagnen im Zuge chinesischer und russischer Investitionsprojekte sowie andere Bedrohungen in der Region sich erheblich auf die Gesellschaft auswirken, müssen die EU-Institutionen ihre Kommunikationsstrategie für die Region der Östlichen Partnerschaft überdenken. Eine der bewährten Methoden zur Verbreitung von Informationen über die Werte, Ziele, Auswirkungen und guten Beispiele in Bezug auf die Zusammenarbeit mit der EU besteht darin, die lokalen Organisationen der Zivilgesellschaft zu stärken. Das kann ganz einfach dadurch geschehen, dass man ihnen hilft, ihre tägliche Arbeit wirkungsvoller zu erledigen.

2.16. Die EU sollte weiterhin zur friedlichen Beilegung von Konflikten in der Region der Östlichen Partnerschaft beitragen. Ansätze, bei denen die Organisationen der Zivilgesellschaft aus den EU-Mitgliedstaaten und den Ländern der Östlichen Partnerschaft zusammenarbeiten, um gegenseitiges Verständnis aufzubauen und das Vertrauen in den Konfliktbeilegungsprozess zu fördern — wie die Europäische Partnerschaft für die friedliche Beilegung des Bergkarabach-Konflikts (EPNK) — sollten stärker verfolgt werden.

3. Gesellschaft

3.1. Die jüngsten Förderprogramme für zivilgesellschaftliche Organisationen der Östlichen Partnerschaft sind an Bedingungen geknüpft. Damit die Zivilgesellschaft an der Umsetzung der Assoziierungsabkommen und Reformen arbeiten kann, müssen Organisationen der Zivilgesellschaft zu Akteuren der EU werden und bisweilen an Themen arbeiten, die nicht in ihren natürlichen Arbeitsbereich fallen. Aufgrund dieser Bedingung beantragen Organisationen der Zivilgesellschaft schlicht Mittel, die zur Verfügung stehen, anstatt sich auf ihre Ziele und darauf zu besinnen, was für die Gesellschaft notwendig ist. So verkommen sie zu Dienstleistern.

3.2. Organisationen der Zivilgesellschaft in der EU berichten, dass es dem Großteil der östlichen Partnerorganisationen an grundlegenden Projektmanagementfähigkeiten fehlt, was auch die Erarbeitung von Projektvorschlägen und -budgets betrifft. Dies wird durch vergleichende Daten bestätigt.⁽⁷⁾ Den EU-Organisationen kommt demnach bei der Erzielung von Ergebnissen im Zusammenhang mit der Überwachung von Reformen, der Vorbereitung von Schattenberichten, Analysen zu verschiedenen Themen und Empfehlungen nach wie vor eine sehr wichtige Rolle zu. Der EWSA ist der Ansicht, dass weniger qualifizierte Organisationen der Zivilgesellschaft in Ländern der Östlichen Partnerschaft nicht ignoriert werden sollten und ihre Arbeit nicht unterschätzt werden darf. Vielmehr gilt es, bei den Erwartungen an sie realistisch zu bleiben. Sie sind wichtige Akteure in ihrem Tätigkeitsumfeld, es können nicht die gleichen Ergebnisse wie von erfahrenen europäischen Organisationen erwartet werden.

3.3. Der EWSA empfiehlt daher der Kommission, in Partnerschaft mit den EU-Mitgliedstaaten ein leicht zugängliches Bildungsprogramm aufzulegen. Es soll in erster Linie die Fähigkeiten der Vertreter zivilgesellschaftlicher Organisationen, der öffentlichen Bediensteten und der Entscheidungsträger in den Ländern der Östlichen Partnerschaft verbessern. Ein entsprechendes Programm könnte auch bei den fehlenden Kompetenzen ansetzen, an denen es den Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Übernahme öffentlicher Aufgaben oftmals mangelt. Dies war nach dem Euromaidan in der Ukraine und nach der Samtenen Revolution in Armenien der Fall.

3.4. Darüber hinaus befürwortet der Ausschuss, Förderprogramme bzw. die partnerschaftliche Einbeziehung von Jugendorganisationen in den Ländern der Östlichen Partnerschaft vorrangig zu fördern, wie auch deren Teilnahme an internationalen Kooperations- und Mobilitätsprogrammen (z. B. „Jugend in Aktion“ und Erasmus+). Die Einrichtung europäischer Schulen nach dem Vorbild von Tiflis (Georgien) in den übrigen Ländern der Östlichen Partnerschaft wäre ein guter Anfang, um den Bildungsstandard in Anlehnung an die besten Beispiele aus den EU-Mitgliedstaaten zu verbessern.

3.5. Der EWSA ist der Auffassung, dass eine „Agenda des sozialen Zusammenhalts“ nötig ist, um Qualifikationsdefizite und die ungleiche Verteilung von Kompetenzen in den Ländern der Östlichen Partnerschaft zu beseitigen. Die allgemeine Wirksamkeit und die Effizienz der Bildungssysteme soll durch eine Orientierung an den besten Beispielen und Systemen der EU-Mitgliedstaaten verbessert werden. Die Qualität der Bildung — die Innovation erst möglich macht — ist in der Region nach wie vor gering. Deshalb ist es notwendig, die Bildungssysteme zu reformieren und einschlägige Organisationen der Zivilgesellschaft sowie Fachleute in die Gestaltung der Lehrpläne einzubeziehen. Es ist notwendig, die Verbindungen zwischen Bildung, Forschung und Innovation zu verbessern, um die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor zu verbessern.⁽⁸⁾

⁽⁷⁾ Ukraine Analytica, Ausgabe 3 (13), 2018.

⁽⁸⁾ http://eu4business.eu/files/medias/regional-position-paper_final_kyiv-21-june-2017-2_0.pdf.

3.6. Der Ausschuss begrüßt die Einbeziehung des Internationalen Gewerkschaftsbundes (IGB) und seines paneuropäischen Regionalrates (PERC) sowie des Europäischen Gewerkschaftsbundes (EGB) in den Aufbau der Kapazitäten unabhängiger Gewerkschaften in den Ländern der Östlichen Partnerschaft. Solche Projekte und Initiativen sind wichtig für die Förderung des europäischen Sozialmodells, das den sozialen Dialog, die soziale Sicherheit sowie Tarifverhandlungen umfasst. Die Existenz starker und unabhängiger Gewerkschaften ist entscheidend für erfolgreiches und nachhaltiges Wachstum sowie sozialen Fortschritt infolge der Transformationsprozesse, die durch die Umsetzung der Assoziierungs- oder Partnerschaftsabkommen in Gang gebracht werden. Starke Gewerkschaften sind auch eine Voraussetzung für eine erfolgreiche und dynamische Zivilgesellschaft.

4. **Wirtschaft**

4.1. Im Zentrum der Zusammenarbeit der EU mit den Ländern der Östlichen Partnerschaft stehen der Aufbau wirtschaftlicher Resilienz und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Der Schwerpunkt liegt dabei auf gemeinsamen Bemühungen zur Schaffung von Arbeitsplätzen und dem Aufbau stärkerer, diversifizierterer, florierender und nachhaltiger Volkswirtschaften. In diesem Bereich sind erhebliche Fortschritte zu verzeichnen, unter anderem ein Zuwachs an Handel zwischen allen sechs Partnerländern und der EU.

4.2. Der EWSA meint, dass Zusagen zur Harmonisierung digitaler Märkte in der Region der Östlichen Partnerschaft noch nicht wirksam umgesetzt worden sind, was Fortschritte und Entwicklung im Bereich der Digitaldienste behindert. Der EWSA begrüßt jedoch die Einigung über Pläne für eine Roaming-Vereinbarung für die Region bis 2020, die nicht nur den Zugang zu Kommunikation für die Menschen verbessern, sondern nebenbei auch den Tourismus und darüber hinaus die Wirtschaft fördern könnte.

4.3. Auch wenn der Handel zwischen den Ländern der Östlichen Partnerschaft und der EU zunimmt, sollten mehr Bemühungen in die Stärkung des intraregionalen Handels fließen, um eine Diversifizierung der Handelseinkünfte und deren Tragfähigkeit sicherzustellen.

4.4. Der EWSA ist der Ansicht, dass eine regionale Handelsintegration, die zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum, kostenlosem Roaming, einem gemeinsamen Migrationsraum, der Synchronisierung der Stromnetze und der Entwicklung unabhängiger, sauberer Energiequellen sowie zur Umgestaltung der Landwirtschaft im Sinne der EU-Standards führt, erwogen und als wichtigstes gemeinsames Wirtschaftsprojekt der Länder der Östlichen Partnerschaft und der EU als Ganzes vorangetrieben werden sollte.

4.5. Der Ausschuss betont, dass in der Region Organisationen für die Unternehmensförderung eingerichtet werden müssen. Derartige Organisationen müssen stärker in die Entwicklung des Unternehmensumfelds und die Umsetzung der vertieften und umfassenden Freihandelszone eingebunden werden. Gleichzeitig müssen KMU in den östlichen Partnerländern Verbände bzw. Dachorganisationen einrichten, die ihre Interessen vertreten und sie dabei unterstützen, ihre Interessen im Gesetzgebungsprozess zu vertreten sich einen Anteil an den lokalen Märkten und den Märkten der EU zu sichern.

5. **Governance**

5.1. Für die EU besteht eine wesentliche Priorität darin, die Bemühungen um eine Stärkung der Institutionen und der guten Regierungsführung in den Ländern der Östlichen Partnerschaft zu intensivieren, in denen weiterhin Herausforderungen bestehen. Insbesondere sind Bemühungen im Bereich der Rechtsstaatlichkeit, der Umsetzung wesentlicher justizieller Reformen und im Kampf gegen die Korruption notwendig. Dies sind Voraussetzungen für das Vertrauen der Bürger in den Staat, langfristige Stabilität und ein investitionssicheres Klima.

5.2. Der Ausschuss weist darauf hin, dass lediglich in der Republik Moldau und der Ukraine gesetzlich festgelegt ist, dass die Regierung die Öffentlichkeit einbeziehen muss. Es bedarf eines verbindlichen Rechtsrahmens, der es der Zivilgesellschaft ermöglicht, Zugang zu Informationen zu bekommen, die Regierung zur Rechenschaft zu ziehen und sich an der Politikgestaltung zu beteiligen. Um die Organisationen der Zivilgesellschaft zu stärken, müssen die Regierungen der Länder der Östlichen Partnerschaft darüber hinaus für eine kohärentere und direktere Unterstützung zivilgesellschaftlicher Organisationen eintreten.

5.3. Mit Blick auf den Aufbau von Kapazitäten sind gut funktionierende Institutionen in Ländern der Östlichen Partnerschaft, die in der Lage sind, notwendige Reformen voranzutreiben, wichtiger denn je. Daher sollte für formale Partnerschaftsvereinbarungen zwischen diesen Organisationen (z. B. in Form eines Netzes von Behörden für Lebensmittelsicherheit, Normungsorganisationen, Agenturen zur Korruptionsbekämpfung usw.) gesorgt werden, möglicherweise mit Unterstützung der EU.

5.4. Der gemeinsame Aufbau von Kapazitäten, Partnerschafts- und Netzwerkvereinbarungen, der Austausch von Verfahren und die Entwicklung gemeinsamer Ansätze und Instrumente könnten durch eine gemeinsame Assoziierungsfazität unterstützt werden. Die Finanzierung von Reform-Teams nach dem Vorbild der Ukraine ist auch zu erwägen.

5.5. Der EWSA betont außerdem, dass die Regierungen und die Zivilgesellschaft der östlichen Partnerländer bei der Entwicklung von Instrumenten unterstützt werden müssen, die für die Bewertung und Bekämpfung von geschlechtsspezifischen Unterschieden notwendig sind. Es ist sicherzustellen, dass die Unterstützung staatlicher Statistikämter die Erhebung von Handelsstatistiken und geschlechtsspezifischen Statistiken umfasst. Hierbei sind auch spezifische Fragestellungen in Haushalts- und Unternehmenserhebungen und spezielle Indikatoren zur Überwachung handelsbezogener Auswirkungen im Zeitablauf einzubeziehen.

6. Konnektivität

6.1. Die Arbeit der EU mit den Partnerländern zur Verbesserung der Verkehrsverbindungen und der Infrastruktur sowie zur Förderung der Energieresilienz und -effizienz und des Einsatzes erneuerbarer Energien zur Verringerung der Treibhausgasemissionen hat zu erheblichen Fortschritten geführt. Weitere Investitionen in diesen Bereichen werden zu einer nachhaltigeren Wirtschaftsentwicklung und konkreten Verbesserungen im Leben der Bürger führen, indem alternative Energiequellen geschaffen sowie die Energieabhängigkeit von einem einzigen dominanten Versorger und der Energieverbrauch verringert werden.

6.2. Der Ausschuss betont daher, wie wichtig eine weitere Diversifizierung der Energiequellen, Verringerung der CO₂-Emissionen, die Einrichtung wirksamer nationaler Mechanismen für die Emissionsüberwachung sowie verstärkte Maßnahmen zum Schutz der biologischen Vielfalt und zugunsten einer nachhaltigen Forstbewirtschaftung sind.

7. Assoziierungsabkommen bzw. vertiefte und umfassende Freihandelszonen

7.1. Der Ausschuss unterstützt nachdrücklich die Initiative zur Einführung eines verstärkten Dialogs zwischen der EU und dem assoziierten TRIO über Reformen im Zusammenhang mit Assoziierungsabkommen bzw. vertieften und umfassenden Freihandelszonen. Ferner unterstützt er die Einbeziehung vergleichender Elemente in die länderspezifischen Empfehlungen im Rahmen der Assoziierungsabkommen sowie deren gleichzeitige Veröffentlichung, um einen positiven Wettbewerb zu fördern, da dies nachweislich den Fortschritt in Mittel- und Osteuropa vorantrieben hat.

7.2. Es wird empfohlen, die Zusammenarbeit zwischen dem assoziierten TRIO und der EU weiter zu institutionalisieren, insbesondere auf Führungsebene. Die Einrichtung einer gemeinsamen Exekutivgruppe und einiger Untergruppen, die den Institutionalisierungsprozess auf Parlamentsebene widerspiegeln, könnte ein guter Ausgangspunkt sein. Ähnliche Gruppierungen der Zivilgesellschaft — im Rahmen der Plattformen der Zivilgesellschaft der Östlichen Partnerschaft —, Unternehmens- und Interessenverbände, Gewerkschaften und andere könnten folgen. Als Beispiel könnten die im Rahmen der Organisation für Demokratie und Wirtschaftsentwicklung — Georgien, Ukraine, Aserbaidschan und Republik Moldau (GUAM) gesammelten Erfahrungen und aufgebauten Netze herangezogen werden. Die Unterstützung der EU und ihrer Mitgliedstaaten würde diese Institutionalisierung erheblich voranbringen.

7.3. Die Assoziierungsabkommen bzw. die vertieften und umfassenden Freihandelszonen sind aufgrund ihrer Komplexität schwierig umzusetzen. Sie bedürfen erheblicher politischer, finanzieller und personeller Ressourcen und beinhalten viele Herausforderungen, zumal sie zwar auf Marktreflexen abzielen, in der Realität aber erwartet wird, dass die EU-Reformen für Rechtsstaatlichkeit und gute Regierungsführung sorgen. Der Ausschuss hält es für wichtig, dass entsprechende Erwartungen reflektiert werden und dass die Umsetzung der Assoziierungsabkommen bzw. vertieften und umfassenden Freihandelszonen parallel durch Initiativen zur Stärkung der assoziierten Demokratien unterstützt wird. Es sollten zusätzliche Unterstützungsmechanismen erwogen werden, die aber nur bereitgestellt werden können, wenn gemeinsam vereinbarte Ziele vollumfänglich im Rahmen entsprechender paralleler Initiativen verwirklicht werden. Hierdurch würde ein zusätzlicher Anreiz entstehen.

7.4. Der EWSA empfiehlt darüber hinaus nachdrücklich, regelmäßig die Rechte von Arbeitnehmerinnen und die Lohnfragen anzugehen, insbesondere in der Industrie und im Dienstleistungsbereich, wo die größten — und am stärksten divergierenden — Gehaltslücken bestehen. Die Annäherungsagenda der Assoziierungsabkommen bzw. vertieften und umfassenden Freihandelszonen bietet einen umfassenden Ansatz mit Blick auf Legislativmaßnahmen und die Durchsetzung internationaler Übereinkommen, auch in Fragen der Gleichstellung der Geschlechter und des Diskriminierungsverbots. Es ist unabdingbar, diesen Prozess zu überwachen, die Erhebung von nach Geschlechtern aufgeschlüsselten Statistiken zu Beschäftigung und Löhnen zu verbessern und Frauenverbände bei der Vertretung ihrer Interessen zu unterstützen.

Brüssel, den 26. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Internationaler Handel und Tourismus — eine globale Agenda für nachhaltige Entwicklung“

(Initiativstimmung)

(2020/C 14/05)

Berichtersteller: **Alfred GAJDOSIK**

Beschluss des Plenums	24.1.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 32 Absatz 2 der Geschäftsordnung Initiativstimmung
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Außenbeziehungen
Annahme in der Fachgruppe	5.9.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	26.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	134/0/4

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) unterstreicht mit Nachdruck die vielschichtigen Vernetzungen zwischen Tourismus und internationalem Handel im Allgemeinen. Da die Wachstumsrate des Tourismus über jener der Wirtschaft im Allgemeinen liegt, kann der Tourismus ohne Weiteres als bedeutender Motor für Beschäftigung und Wirtschaftswachstum bezeichnet werden. Als solcher sind Tourismus und internationaler Handel bestimmende Faktoren für die Erreichung von Zielen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (SDG) ⁽¹⁾. Er regt daher an, dass sich die verantwortlichen Akteure der betreffenden Wirtschaftssektoren explizit durch entsprechende Verpflichtungserklärungen, wie z. B. durch die Schaffung menschenwürdiger und dauerhafter Arbeitsplätze im Sinne von SDG 8, an der Erreichung der SDG beteiligen.

1.2. Der EWSA verweist auf die Bedeutung der Finanzplanung für die Umsetzung politischer Prioritäten und unterstreicht die Bedeutung von Budgets als des wohl effizientesten Mittels zur Umsetzung von politischen Vorgaben. Er fordert daher, der Bedeutung des Tourismus nicht zuletzt auch dadurch Rechnung zu tragen, dass der jüngste Vorschlag für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 dahin gehend revidiert wird, dass für den Tourismus eine eigene Haushaltlinie eingerichtet wird.

⁽¹⁾ Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals — SDG):

- Ziel 1: Keine Armut
- Ziel 2: Kein Hunger
- Ziel 3: Gesundheit und Wohlergehen
- Ziel 4: Hochwertige Bildung
- Ziel 5: Geschlechtergleichheit
- Ziel 6: Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen
- Ziel 7: Bezahlbare und saubere Energie
- Ziel 8: Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum
- Ziel 9: Industrie, Innovation und Infrastruktur
- Ziel 10: Weniger Ungleichheiten
- Ziel 11: Nachhaltige Städte und Gemeinden
- Ziel 12: Nachhaltiger Konsum und nachhaltige Produktion
- Ziel 13: Maßnahmen zum Klimaschutz
- Ziel 14: Leben unter Wasser
- Ziel 15: Leben an Land
- Ziel 16: Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen
- Ziel 17: Partnerschaften zur Erreichung der Ziele.

1.3. Der EWSA bedauert, dass der Tourismus bisher nicht als eigenes Ziel in die Verordnungen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds aufgenommen, sondern lediglich als Mittel bzw. Sektor berücksichtigt wurde. Dass die Verordnungen Möglichkeiten für Investitionen in intelligenten Tourismus vorsehen, ist zwar zu begrüßen, reicht aber aus Sicht des EWSA nicht aus, der gesamtwirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedeutung des Tourismus auch im Hinblick auf seine Außenwirkung gerecht zu werden. Der EWSA fordert daher, dass der Tourismus im Rahmen der europäischen Struktur- und Investitionsfonds als thematisches Ziel aufgenommen wird.

1.4. Die relativ geringen Markteintrittshindernisse im Tourismussektor dürfen keine Nachteile in wirtschaftlicher und sozialer Sicht für die in der Tourismusbranche Beschäftigten bedeuten.

1.5. Der EWSA regt an, Maßnahmen zur Angleichung bzw. Anerkennung der Ausbildung, der beruflichen Standards und der beruflichen Befähigungsnachweise im Tourismus anzustreben, die Bemühungen um einen europäischen Berufsbefähigungspass zu verstärken und lebenslanges Lernen im Tourismus fördern.

1.6. Da unbestritten ist, dass der internationale Tourismus neben seiner wirtschaftlichen Relevanz auch einen wesentlichen Beitrag zur Völkerverständigung und zum Abbau von Vorurteilen leistet und damit die Union in ihrer Außenwirkung stark unterstützt, sollten besondere Formen des Tourismus wie Kulturtourismus und Sozialtourismus durch besondere Maßnahmen unterstützt werden. Zusätzlich weist der EWSA auf die Notwendigkeit der Förderung von Gesundheits-, Sport-, Agrar- und Ökotourismus u. dgl. hin.

1.7. Es ist äußerst wichtig und dringend notwendig, in dieser Branche im Einklang mit Ziel 8 der Nachhaltigkeitsziele durch Tarifverträge menschenwürdige und nachhaltige Arbeitsplätze zu schaffen. Der EWSA ruft dazu auf, gegen alle Formen der illegalen und/oder prekären Beschäftigung in der Tourismusbranche vorzugehen.

1.8. Die Nachhaltigkeit des Tourismus ist auch wesentlich von der Wahl möglichst umweltschonender Formen des Transports abhängig; besonderes Augenmerk ist daher dem besonnenen und verantwortungsbewussten Gebrauch von Transportmitteln zu widmen.

2. Einleitung

2.1. Mit dieser Stellungnahme will der EWSA auf die enge Verbindung zwischen Tourismus und internationalem Handel hinweisen und deren gemeinsame Bedeutung für die Erreichung der Ziele der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (SDG) unterstreichen.

2.2. Internationaler Handel hat eine lange Tradition, seine besondere soziale und politische Bedeutung hat allerdings im Laufe der Geschichte wesentlich zugenommen. Während der internationale Handel traditionell durch bilaterale Verträge geregelt war, prägten seit dem Zweiten Weltkrieg zunehmend multilaterale Verträge das Geschehen. Seit der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) besteht eine Handelsstruktur, die den internationalen Handel regelt, innerhalb der die Europäische Kommission seit 2011 über eine neue Generation von Handelsabkommen, die die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit bestimmten Handelspartnern intensivieren sollen, die gemeinschaftliche Außenwirtschaft unterstützt.

2.3. Im Spannungsfeld zwischen Freihandel und Protektionismus wird auch sichtbar, dass internationaler Handel auch als Element politischer Einflussnahme eingesetzt werden kann.

2.4. Der Tourismus ist der drittgrößte Sektor in der internationalen Handelsbilanz; sein Beitrag zum globalen BIP beträgt 10,4 % (EU: 10,3 %), und er schafft weltweit 313 Mio. Arbeitsplätze. Weltweit ist jeder elfte Arbeitsplatz mit dem Tourismus verbunden. Für ein Drittel der Entwicklungsländer ist der Tourismus der Hauptexportfaktor und damit von wesentlichem Einfluss auf die Wirtschaftslage dieser Länder.

2.5. Der Tourismus ist daher maßgeblich an der Erreichung der Nachhaltigkeitsziele beteiligt, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass 8 % der Treibhausgasemissionen auf den globalen Tourismus entfallen.

2.6. Der Tourismus trägt weltweit zur wirtschaftlichen und sozialen Integration im ländlichen Raum und in Gegenden in äußerster Randlage bei. Dabei sind allerdings unerwünschte Begleitfolgen wie der Verlust landwirtschaftlich genutzter Flächen, die Gefährdung des Naturschutzes, die Luftverschmutzung usw. zu berücksichtigen und in höchstmöglichem Maß zu vermeiden.

2.7. Im Jahr 2017 sind im Rahmen des internationalen Tourismus weltweit 1,32 Mrd. Ankünfte (+ 7 %) und europaweit 671 Mio. Ankünfte verzeichnet worden, womit Europa einen Marktanteil von 51 % (+ 8 %) verzeichnen kann. Aus einer langfristigen Propektivstudie der Weltorganisation für Tourismus (UNWTO) geht allerdings hervor, dass der Tourismus in Europa bis zum Jahr 2030 mit geschätzten 744 Mio. Touristen (+ 1,8 %) und einem Gesamtmarktanteil von 41,1 % weniger stark zunehmen wird.

2.8. Der Vertrag von Lissabon ⁽²⁾ (1. Dezember 2009) schuf eine eigene Rechtsgrundlage der Union für Tourismus. Die Kommission hat dementsprechend 2010 eine Mitteilung „Europa — wichtigstes Reiseziel der Welt: ein neuer politischer Rahmen für den europäischen Tourismus“ ⁽³⁾ veröffentlicht. Doch weder im derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) für die Jahre 2014 bis 2020 noch im jüngsten Vorschlag für die Jahre 2021 bis 2027 ist für den Tourismus eine eigenständige Haushaltslinie vorgesehen.

2.9. Berücksichtigt man aber, dass das Beschäftigungs- und damit das Wirtschaftswachstum des Tourismus in der Union im Rückblick der letzten Jahre kontinuierlich stärker ausgeprägt war als in anderen Wirtschaftszweigen, so sind auf der Grundlage der vorliegenden Daten nicht nur eine weitere Vertiefung der externen Tourismuspolitik, sondern auch entsprechende budgetpolitische Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene nicht nur gerechtfertigt, sondern auch dringend notwendig.

2.10. Der EWSA begrüßt nachdrücklich die Schlussfolgerungen des Rates vom 27. Mai 2019 ⁽⁴⁾, in welchen er in Anbetracht der Herausforderungen für den Tourismussektor (Digitalisierung, Nachhaltigkeit und branchenspezifische Kenntnisse und Fähigkeiten) konkrete Vorschläge im Hinblick auf die Agenda 2030 für Nachhaltigkeit macht und geeignete Maßnahmen zur Unterstützung des Tourismus fordert, um die Rolle der EU als Weltmarktführer im Tourismus zu erhalten.

2.11. Das Potenzial des Tourismus für die Schaffung von Arbeitsplätzen ist groß. Die Tatsache, dass global in der Tourismusbranche im Durchschnitt mehr Frauen und Jugendliche beschäftigt sind als in anderen Sektoren, ist auch bedeutend für die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele, insbesondere Nr. 5 und 10.

2.12. Die Löhne und Gehälter im Tourismus und Gastgewerbe liegen in den meisten Ländern unter dem Medianlohn, daher müssen für alle Beschäftigungskategorien des Sektors angemessene Maßnahmen für angemessene Entlohnung ergriffen werden. Dies ist umso mehr von Bedeutung, als die Arbeitsbedingungen in der Tourismusbranche oft extrem hart sind, die Vereinbarungen der Sozialpartner über Mindestlohn und Höchstarbeitszeiten sowie die Bestimmungen über Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz in der Praxis oft nicht eingehalten werden. Deshalb ist die Schaffung menschenwürdiger und dauerhafter Arbeitsplätze im Sinne des Nachhaltigkeitsziels 8 in diesem Sektor dringend erforderlich. Dazu ist es nach Ansicht des EWSA notwendig, die Rahmenbedingungen zu stärken, klare Tarifverträge zu vereinbaren und die Branche im Bereich Digitalisierung zu unterstützen.

3. **Tourismus und Wirtschaft**

3.1. Die Bedeutung des Tourismus als wesentlichem Motor für Wirtschaftswachstum geht daher weit über den eigentlichen Bereich der Tourismuswirtschaft hinaus und betrifft den internationalen Handel und Vertrieb, aber auch sämtliche Sektoren des öffentlichen und privaten Bereichs ebenso wie die Landwirtschaft und den Verkehr.

3.2. Darüber hinaus ist der Tourismus für viele Regionen, wie kleine Inseln oder isolierte Berggebiete, eine der ganz wenigen und in manchen Fällen die einzige wirtschaftliche Tätigkeit in der heutigen internationalen Arbeitsteilung.

3.3. Außerdem hat der Tourismus vielen Regionen geholfen, verfallene Gebiete wiederzubeleben.

4. **Tourismus und Nachhaltigkeit**

4.1. Die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismus ist eng mit seiner Nachhaltigkeit verbunden, da die Attraktivität und Qualität touristischer Reiseziele stark sowohl von ihrer natürlichen und kulturellen Umgebung als auch von ihrer Einbindung in die lokale Infrastruktur abhängt.

4.2. Die Nachhaltigkeit des Tourismus baut auf verschiedenen Elementen auf, wie z. B.:

- verantwortlicher Umgang mit natürlichen Ressourcen (insbesondere Wasser);
- Verwendung sauberer Energiequellen;
- Miteinbeziehung der Umweltauswirkungen von Tourismusaktivitäten (wie z. B. Abfallentsorgung, erhöhte Belastung von Boden und Wasser);
- Erhaltung der biologischen Vielfalt;
- Schutz des Kulturerbes;
- Bewahrung der Qualität und Dauerhaftigkeit der durch den Tourismus geschaffenen Arbeitsplätze;

⁽²⁾ Artikel 195 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁽³⁾ KOM(2010) 352 endg.

⁽⁴⁾ Ratsdokument 9707/19 vom 27. Mai 2019 „Die Wettbewerbsfähigkeit des Tourismussektors als treibende Kraft für nachhaltiges Wachstum, Arbeitsplätze und sozialen Zusammenhalt in der EU für das nächste Jahrzehnt“.

- Berücksichtigung der Auswirkungen auf die lokale Bevölkerung;
- Personalentwicklung;
- Transportwesen.

4.3. Nachhaltiger Tourismus wurde als ein Schlüsselsektor des 10-Jahres-Rahmenprogramms für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster (10YFP) identifiziert. Dementsprechend hat der nachhaltige Tourismus das Potenzial, als Sektor der Zukunft nicht nur der Standard der gesamten Branche zu werden, sondern auch weltweit die nationalen Wirtschaften miteinzubeziehen ⁽⁵⁾.

Dieses Potenzial sollten die für internationalen Handel und Tourismus Verantwortlichen nach Ansicht des EWSA nutzen, um Mittel und Wege zu finden, um einen effizienten Beitrag zur Erreichung der Nachhaltigkeitsziele (in diesem Zusammenhang insbesondere der Ziele 3, 6, 7, 12, 14 und 15) zu leisten, und sich auch bemühen, im Sinne des Zieles 17 entsprechende Partnerschaften einzugehen.

4.4. Die wirtschaftliche Bedeutung des Tourismus mit einem Beschäftigungsanteil von 17 % (davon 44 % weibliche Beschäftigte) weltweit ist wesentlich mitbestimmend für viele Bereiche der Nachhaltigkeitspolitik.

4.5. Tourismus als übergreifende Wirtschaftstätigkeit hat neben seiner wirtschaftlichen auch eine ökologische, soziale und kulturelle Dimension und ist daher ein maßgebender Faktor für die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele. Vor diesem Hintergrund können die Einnahmen aus dem Tourismus wesentlich zur Förderung eines nachhaltigen Managements der touristischen Gebiete beitragen.

4.6. Ein Ansatz, der zu verfolgen sein wird, besteht nicht nur darin, die negativen Auswirkungen des Tourismus zu analysieren, sondern auch seinen positiven Einfluss auf die verschiedenen Faktoren (Umwelt, Soziales usw.) zu betrachten. Diese in Slowenien entwickelte Form des „Impact-Tourismus“ ⁽⁶⁾, die auf 10 + 1 „Impact-Indikatoren“basiert, berücksichtigt auch den positiven Einfluss des Tourismus in allen wesentlichen Lebensbereichen.

4.7. Neue Technologien haben zu einem Strukturwandel auch in der Wirtschaft geführt, der besonders für kleinere Strukturen spürbar geworden ist. Im Rahmen des Tourismus betrifft das nicht nur das Leistungsangebot, sondern auch die Vermarktung und das Buchungsverhalten.

4.8. Ein besonderes Problem stellt die weltweite Zunahme der Buchungen bei verschiedenen privaten Plattformen für die gesamte Tourismusbranche dar. Es ist unbestritten, dass diese neue Form der Vermarktung Vorteile für nichtprofessionelle Anbieter und touristisch nicht bzw. nur wenig entwickelte Gebiete bietet. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist aber nicht akzeptabel, dass den privaten Anbietern durch den Umstand, dass sie möglicherweise gar keine bzw. nur minimale Abgaben entrichten und nicht an die im Tourismus üblichen strengen Vorgaben, was Hygiene und Sicherheit betrifft, gebunden sind, Wettbewerbsvorteile erwachsen. Dazu wäre beispielsweise erforderlich, dass die für die gewerblichen Unterkunftsanbieter bestehenden Registrierungspflichten und Bewertungskriterien auch für diese Anbieter gelten.

5. **Tourismus und Umwelt**

5.1. Nachhaltig erfolgreiche Tourismuspolitik und effektiver Umweltschutz stellen grundsätzlich keinen Gegensatz dar, sondern sollten als einander ergänzende und stützende Maßnahmen verstanden und eingesetzt werden.

5.2. Ein Problem im Zusammenhang mit dem expandierenden internationalen Tourismus stellt zweifellos die Inanspruchnahme der jeweiligen Transportmittel (Schiff, Flugzeug, Busse und Autos) und deren Auswirkungen auf die Umwelt dar.

5.3. Große Reiseveranstalter sollten an ihre Rolle innerhalb verantwortungsbewusster Nachhaltigkeitspolitik erinnert und angehalten werden und für Umweltfragen zuständige Mitarbeiter beschäftigen, die bei der Beratung und Planung Nachhaltigkeitsziele berücksichtigen.

5.4. „Overtourismus“ hat sich für manche Regionen bereits zu einem die Lebensqualität der ansässigen Bevölkerung, aber auch die Umwelt gefährdenden Problem entwickelt. Da es für „Overtourismus“ keine einheitliche Definition gibt, bleibt der Begriff unkonkret und nicht klar umsetzbar. Das Problem ist allerdings nicht neu. Bereits zwischen 1980 und 1990 wurde unter dem Begriff „Mallorca-Effekt“ an Konzepten gearbeitet, wie man möglichst viele Touristen ohne zu große Nebenwirkungen an einem Strand unterbringt. Die internationalen Tourismusorganisationen arbeiten in erster Linie an der Vorlage von Best-Practice-Beispielen, um den betroffenen Regionen Anhaltspunkte und Orientierungshilfen anzubieten.

5.5. Der EWSA regt weiters an, dass sich die großen internationalen Tourismusverbände darüber hinaus auf einen Verhaltenskodex bei der Vermarktung der Tourismusziele einigen, der Umwelt und Nachhaltigkeit berücksichtigt, aber auch dem „Overtourismus“ entgegenwirkt, da Letzterer neben anderen Konsequenzen auch Auswirkungen auf Umwelt und Nachhaltigkeit hat.

⁽⁵⁾ Siehe Bericht der Welthandels- und Entwicklungskonferenz Unctad 2017: „Tourism for Transformative and Inclusive Growth“ (Der Tourismus als Quelle des transformativen und inklusiven Wachstums).

⁽⁶⁾ <https://www.impact-tourism.net/>

6. **Tourismus und Ethik**

6.1. Tourismus bezeichnet neben dem nationalen auch den trans- und internationalen Personen- und Dienstleistungsverkehr und betrifft neben seiner wirtschaftlichen Relevanz auch die soziale und kulturelle Lebenswelt nicht nur der am Tourismus Beteiligten in den touristischen Herkunfts- und Zielländern.

6.2. Diesem Umstand hat die Weltorganisation für Tourismus (UNWTO) als internationales Forum für Tourismuspolitik und Schnittstelle für internationale Kommunikation der verantwortlichen öffentlichen Stellen Rechnung getragen und daher 1999 einen „Globalen Ethikkodex für Tourismus“⁽⁷⁾ herausgegeben, der in 10 Prinzipien⁽⁸⁾ und 49 Absätzen die sehr vielfältigen Aspekte des globalen Tourismus detailliert regelt. Man bezeichnet den Ethikkodex daher auch als die „Spielregeln für ethisches Verhalten im Tourismus“.

6.3. Dieser Ethikkodex trägt mit seinen Vorgaben der Komplexität dieses Wirtschaftszweiges Rechnung, indem er nicht nur wirtschaftliche, soziale und kulturelle Aspekte, sondern auch die Einhaltung der Grund- und Menschenrechte anspricht (siehe Maßnahmen gegen Kindesmissbrauch, Kinderarbeit, sexuelle Ausbeutung von Kindern im Tourismus).

6.4. Da dieser Ethikkodex nur eine Empfehlung darstellt und seine Einhaltung auch für die Unterzeichner nicht verpflichtend ist, hat die UNWTO im September 2017 eine Rahmenvereinbarung über Ethik im Tourismus („International Framework Convention on Tourism Ethics“)⁽⁹⁾ vorgelegt, die von mehr als der Hälfte ihrer Mitglieder unterzeichnet wurde. Diese Vereinbarung orientiert sich inhaltlich am Ethikkodex und enthält keine substanziellen Änderungen, hat aber den Vorteil, dass die Unterzeichner zu ihrer Einhaltung verpflichtet sind.

7. **Tourismus und Kultur**

7.1. Einer der wichtigsten Motoren für den Tourismus sind die Kulturgüter des Ziellandes.

7.2. Kulturtourismus steigert das Interesse für fremde Kulturen, fördert die Völkerverständigung und ist auch mitbestimmend für den Abbau von Vorurteilen.

8. **Tourismus und Demografie**

8.1. Die demografische Entwicklung zeigt auch Auswirkungen auf den Tourismus: Die Alterspyramide mit einem beträchtlichen Anteil an immer mehr noch mobilen Senioren in großteils gesicherten Einkommensverhältnissen hat zu einem Aufschwung der Seniorenreisen geführt. Diese Seniorenreisen machen mittlerweile einen nicht unerheblichen Anteil insbesondere im Gruppentourismus aus und haben auch in manchen Bereichen zu einer geänderten Angebotsstruktur der Tourismusbetriebe geführt, was auch darauf zurückzuführen ist, dass Senioren häufig Langzeiturlaube buchen und nur bedingt saisonabhängig sind. Diesem Umstand hat auch der Gipfel der Welttourismusorganisation UNWTO Rechnung getragen und dem Seniorentourismus besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

8.2. Die Europäische Kommission hat mit ihrer Initiative „Calypso — Tourismus für alle“ nachhaltig zum Wachsen des Sozialtourismus beigetragen, indem sie Maßnahmen zum Ausbau des Tourismus für Senioren, aber auch für unterprivilegierte Gruppen unterstützt hat. Dies hat zu neuen touristischen Angeboten, aber auch zur verstärkten Nutzung von „off-season“-Zeiten geführt. In diesem Zusammenhang wäre es sinnvoll, diese gemachten Erfahrungen mit Partnern außerhalb der Europäischen Union zu teilen und den gegenseitigen Tourismus zu fördern.

8.3. Über die gängigen demografischen Parameter hinaus haben sich auch andere spezielle Formen des Tourismus weiterentwickelt wie z. B. Pilgerreisen.

9. **Tourismus und Ausbildung**

9.1. Der Tourismus in seiner Vielfalt hat im Hinblick auf die Marktentwicklung und steigende Erwartungen der Konsumenten besondere Ausbildungserfordernisse, die von entsprechenden Sprach- und EDV-Kenntnissen über wirtschaftliche Kompetenzen bis zu gastronomiespezifischem Wissen reichen.

(7) <https://www.tourism-watch.de/en/node/4597>

(8) Prinzipien des globalen Ethikkodex:

Artikel 1: Der Beitrag des Tourismus zu gegenseitigem Verständnis und Respekt zwischen Völkern und Gesellschaften

Artikel 2: Tourismus als ein Weg zur individuellen und kollektiven Erfüllung

Artikel 3: Tourismus, ein Faktor nachhaltiger Entwicklung

Artikel 4: Tourismus, Nutzung des kulturellen Erbes der Menschheit und Beitrag zu seiner Förderung

Artikel 5: Tourismus, eine nützliche Aktivität für gastgebende Länder und Gemeinschaften

Artikel 6: Pflichten der Akteure der Tourismusentwicklung

Artikel 7: Das Recht auf Tourismus

Artikel 8: Bewegungsfreiheit der Touristen

Artikel 9: Rechte der Beschäftigten und Unternehmer in der Tourismuswirtschaft

Artikel 10: Umsetzung der Prinzipien des globalen Ethikkodex für Tourismus.

(9) UNWTO Framework Convention on Tourism Ethics.

9.2. In vielen Ländern der Union gibt es unterschiedliche Ausbildungsformen und Ausbildungswege unterschiedlicher Dauer, was eine gegenseitige Anerkennung erschwert. Um die Berufschancen der diversen Berufsangehörigen zu erhöhen, könnte die Festlegung gewisser Ausbildungsstandards die Berufschancen der diversen Berufsangehörigen sowohl im Gemeinschaftsbereich als auch im Ausland erhöhen. Nur durch allgemein verbindliche Ausbildungsvoraussetzungen — im Zusammenhang mit der bereits erwähnten Stärkung der Rahmenbedingungen in der Branche — wird es auf Dauer gelingen, den Fachkräftemangel, unter dem der Sektor leidet, abzubauen.

9.3. Eine Aufwertung der im Tourismus tätigen Berufe als langfristige Karrieremöglichkeit wäre auch insofern zielführend, als die Arbeitsbedingungen im Tourismus oft schwieriger als in anderen Branchen sind.

10. **Tourismus und Digitalisierung**

10.1. Digitalisierung hat im Tourismusbereich weitreichende Auswirkungen nicht nur im Bereich des Touristenverhaltens, sondern auch aufseiten der Tourismusanbieter.

10.2. Der Online-Tourismus wird immer beliebter, ebenso wie Online-Bewertungen; allein in Deutschland wurden 2017 40 % aller Reisen online gebucht. Dies eröffnet neue Märkte für KMU, die für diese Innovation allerdings auch finanziell unterstützt werden müssten.

10.3. Gleichzeitig haben elektronische Vernetzung und Digitalisierung auch interne Abläufe der Tourismusunternehmen wesentlich beeinflusst; so sind heute meist auch kleine Betriebe angehalten, ihren Besuchern zumindest einen Internetzugang anzubieten.

10.4. Die Digitalisierung wird auch bei innovativen Kooperationsformen im Tourismus eine wichtige Rolle spielen, was wiederum erhebliche Auswirkungen auf die Entwicklung von Reisezielen haben kann. Viele moderne Technologien (z. B. AI, VR, AR, Blockchain usw.) können den meisten abgelegenen Orten helfen, interessante Ziele zu werden. Um die neuen Möglichkeiten zu nutzen, muss der Tourismusbereich verstärkt auf Forschung und Entwicklung ausgerichtet werden.

10.5. Auch der Kulturtourismus könnte von der Digitalisierung profitieren, da virtuelle Realitäten auch Reiseanreize darstellen könnten.

Brüssel, den 26. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Digitalisierung, künstliche Intelligenz und Gerechtigkeit — Wege zur Stärkung der EU im globalen Wettlauf um künftige Kompetenzen und Bildung bei gleichzeitiger Gewährleistung der sozialen Inklusion“

(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des finnischen Ratsvorsitzes)

(2020/C 14/06)

Berichterstatlerin: **Tellervo KYLÄ-HARAKKA-RUONALA**

Mitberichterstatlerin: **Giulia BARBUCCI**

Ersuchen des finnischen Ratsvorsitzes	Schreiben, 7.2.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	10.9.2019
Verabschiedung im Plenum	25.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	118/0/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Kompetenzen und Qualifikationen spielen eine Schlüsselrolle für den Erfolg der EU im globalen Wettbewerb in den Bereichen Digitalisierung und Künstliche Intelligenz (KI). Dabei gilt es, nicht nur für die Verfügbarkeit von Spitzenkräften zu sorgen, sondern auch die gesamte Bevölkerung mit dem für das „KI-Zeitalter“ erforderlichen Verständnis und Wissen und den entsprechenden Kompetenzen auszustatten, sodass das allgemeine Potenzial voll ausgeschöpft werden kann und niemand zurückgelassen wird.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) fordert die EU auf, einen umfassenden Ansatz für die Politik der allgemeinen und beruflichen Bildung zu verfolgen, bei dem die wechselseitigen Verbindungen zu anderen Bereichen wie Daten, Forschung, Innovation und Industriepolitik sowie zur Wirtschafts- und Sozialpolitik berücksichtigt werden. Da es hierzu der erforderlichen öffentlichen und privaten Investitionen bedarf, bekräftigt der EWSA seine Empfehlung, Reformen zur Schaffung eines günstigen Umfelds für private Investitionen umzusetzen und eine „goldene Regel“ anzuwenden, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, Haushaltsmittel für sozial und wirtschaftlich produktive Investitionen bereitzustellen, ohne die künftige Haushaltssolidität zu gefährden. ⁽¹⁾

1.3. Nach Auffassung des EWSA ist eine intensive Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten ausschlaggebend für den Erfolg im globalen Wettbewerb. Die Vernetzung europäischer Hochschulen sollte im Hinblick auf die Stärkung der Kompetenzen im Bereich KI gefördert werden. Außerdem muss die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der beruflichen Bildung verbessert werden. Der EWSA fordert zur Bewältigung des digitalen Wandels eine Aufstockung der EU-Mittel zur Unterstützung der notwendigen Reformen, des grenzübergreifenden Austauschs sowie der Zusammenarbeit bei der allgemeinen und beruflichen Bildung einschließlich der Umschulung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.

1.4. Der EWSA betont, dass der Zugang zu kontinuierlichem und lebenslangem Lernen gemäß der europäischen Säule sozialer Rechte ein individuelles Recht für alle sein muss, um mit den digitalen und KI-bezogenen Entwicklungen Schritt zu halten, den Fortschritt mitzugestalten und das Prinzip des „human in command“ — d. h., dass der Mensch die Kontrolle behalten muss — zu berücksichtigen. ⁽²⁾

1.5. Der EWSA schlägt die Entwicklung einer EU-Strategie vor, um kontinuierliches lernerzentriertes Lernen zu fördern. Hierbei müssen die Digitalisierung und die Entwicklung von vertrauenswürdiger KI im Mittelpunkt stehen. In der Strategie sollten die Vorkehrungen umrissen werden, die zur Erreichung des in Ziffer 1.4 genannten Ziels erforderlich sind. Dabei muss den Unterschieden in den nationalen Systemen Rechnung getragen werden.

1.6. Der EWSA ist der Ansicht, dass für das KI-Zeitalter eine gute Grundlage an Querschnittskompetenzen wie logisches und kritisches Denken, Kreativität sowie Interaktionsfähigkeit erforderlich ist. Daneben werden solide Kenntnisse in den MINT-Fächern (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) sowie in den Geistes- und Sozialwissenschaften gebraucht. Auch ethisches Denken und Unternehmergeist sind zentrale Elemente der Kompetenzen und Qualifikationen für das KI-Zeitalter.

⁽¹⁾ ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 24.

⁽²⁾ Europäische Säule sozialer Rechte, Grundsatz 1. Jede Person hat das Recht auf allgemeine und berufliche Bildung und lebenslanges Lernen von hoher Qualität und in inklusiver Form, damit sie Kompetenzen bewahren und erwerben kann, die es ihr ermöglichen, vollständig am gesellschaftlichen Leben teilzuhaben und Übergänge auf dem Arbeitsmarkt erfolgreich zu bewältigen.

1.7. Inklusivität setzt voraus, dass alle Menschen unabhängig von Geschlecht, Alter oder sozioökonomischem Hintergrund Zugang zu digitalen und KI-Technologien sowie zu den dafür erforderlichen Kompetenzen haben. Die öffentliche Bildung ist hier von entscheidender Bedeutung. Auch die nicht-formale Bildung kann zu erheblichen Verbesserungen bei Inklusivität und aktiver Bürgerschaft beitragen. Es sollte besonders darauf geachtet werden, dass auch Frauen und Mädchen sowie ältere Menschen über die notwendigen Kompetenzen verfügen.

1.8. Wettbewerbsfähigkeit erfordert sowohl Spitzenkräfte als auch einen soliden Grundstock an gut ausgebildeten Fachkräften. Berufliche Qualifikationen müssen laufend an die neuesten Entwicklungen und notwendigen Kompetenzen angepasst werden. Der EWSA ist der Auffassung, dass sich neue Talente von Weltrang am besten über Forschungsprojekte heranbilden lassen. Kooperationsprojekte mit der Wirtschaft sind ein Weg, um Spitzenkräfte in der EU zu halten und ausländische Talente anzuziehen.

1.9. Der EWSA betont, dass eine enge Zusammenarbeit zwischen politischen Entscheidungsträgern, Bildungsanbietern, Sozialpartnern und anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen im Hinblick auf die Digitalisierung und die KI sowie die damit verbundenen Bildungs- und Kompetenzentwicklung von entscheidender Bedeutung ist. Da den Sozialpartnern bei Beschäftigungsfragen eine besondere, im Vertrag verankerte Rolle zukommt, sollten sie in Übereinstimmung mit den nationalen Vorschriften in Beschlüsse über Investitionen, Technologien und die Arbeitsorganisation eingebunden werden.

2. Einleitung

2.1. Angesichts des raschen Fortschritts im Bereich der Digitalisierung und der KI muss sich die EU rüsten, um im globalen Wettbewerb bestehen zu können. Entscheidend ist hier die Verbesserung von Kompetenzen und Qualifikationen. Dazu sind aktive Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung erforderlich, die die Menschen auch dabei unterstützen sollten, mit der sich wandelnden Nachfrage Schritt zu halten und den Fortschritt in seinen verschiedenen Ausprägungen und Auswirkungen mitzugestalten.

2.2. In dieser Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des finnischen Ratsvorsitzes soll die Frage nach „Wegen zur Stärkung der EU im globalen Wettlauf um künftige Kompetenzen und Bildung bei gleichzeitiger Gewährleistung der sozialen Inklusion“ vor dem Hintergrund von Digitalisierung und KI beantwortet werden. Zur Veranschaulichung eines zukunftsorientierten Ansatzes wird zudem das Konzept des „KI-Zeitalters“ verwendet.

2.3. Der EWSA hat bereits mehrere Stellungnahmen vorgelegt, in denen er sich mit den Auswirkungen der Digitalisierung und der KI auf die Arbeit, den Qualifikations- und Investitionsbedarf der Zukunft sowie die ethischen Aspekte der KI auseinandersetzt.⁽³⁾ In der vorliegenden Stellungnahme stehen die Zusammenhänge zwischen digitalen und KI-bezogenen Kompetenzen, Wettbewerbsfähigkeit und Inklusivität im Vordergrund. Weitere Kompetenzen, die z. B. erforderlich sein werden, um dem Klimawandel zu begegnen, werden hingegen nicht berücksichtigt.

2.4. Zwischen Digitalisierung und KI einerseits und Bildung und Kompetenzentwicklung andererseits bestehen in mehrfacher Hinsicht Wechselwirkungen. Durch sie entstehen neue Anforderungen an Kompetenzen und Qualifikationen; daneben ermöglichen sie auch neue Lern- und Unterrichtsmethoden. Zudem können digitale und KI-Techniken genutzt werden, um den Wandel in der Arbeitswelt und im täglichen Leben und somit den Bedarf an allgemeiner und beruflicher Bildung vorwegzunehmen. Außerdem versetzt die allgemeine und berufliche Bildung die Menschen in die Lage, die digitale Entwicklung mitzugestalten.

2.5. Eine Reihe von Berührungspunkten besteht auch zwischen Digitalisierung und KI und Fragen der Inklusivität. So unterstützen diese Technologien etwa Menschen mit Behinderungen bei der Arbeit und besseren Bewältigung ihres Alltags. Sie können auch dazu beitragen, Menschen aus der Isolation herauszuholen. Inklusivität bedeutet aber auch, dass alle — unabhängig von Geschlecht, Alter oder sozioökonomischem Hintergrund — Zugang zu diesen Technologien und den erforderlichen Kompetenzen haben.

2.6. Die Bildung fällt generell in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten. Es gibt jedoch unterschiedliche Arten der Zusammenarbeit, etwa den Austausch bewährter Vorgehensweisen. Außerdem wird an der Schaffung eines europäischen Bildungsraums gearbeitet, der auf dem Programm Erasmus+ und weiteren EU-Förderinstrumenten aufbaut. Die Anerkennung von Berufsqualifikationen ist eine weitere sehr wichtige Form der Zusammenarbeit.

2.7. Der EWSA will die Frage der digitalen und KI-bezogenen Kompetenzen und Bildung sowohl unter dem Gesichtspunkt des Erfolgs im globalen Wettbewerb als auch der sozialen Inklusivität erörtern und hält in diesem Zusammenhang folgende drei Fragestellungen für relevant:

- Auf welche Art von Kompetenzen und Qualifikationen kommt es im KI-Zeitalter entscheidend an?
- Wie können diese Kompetenzen und Qualifikationen am besten erworben werden?
- Welche Art von Maßnahmen müssen zur Unterstützung der Fortschritte in diesem Bereich auf der nationalen und europäischen Ebene ergriffen werden?

⁽³⁾ ABl. C 240 vom 16.7.2019, S. 51, ABl. C 228 vom 5.7.2019, S. 16, ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 292, ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 1, ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 41, ABl. C 367 vom 10.10.2018, S. 15, ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 36, ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 43.

3. Auf welche Art von Kompetenzen und Qualifikationen kommt es im KI-Zeitalter entscheidend an?

3.1. Angesichts der Tatsache, dass die Digitalisierung und insbesondere die KI erhebliche Auswirkungen auf den Alltag der Menschen sowie auf die Entwicklung von Unternehmen, die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Arbeit der Zukunft haben, sind Entwicklung und Fortschritt auf verschiedenen kognitiven Ebenen erforderlich. Auf der einen Seite geht es um Bewusstsein, Wissen und Verstehen, auf der anderen um Qualifikationen und Kompetenzen. Um im globalen Wettbewerb bestehen zu können, braucht es Spitzenqualifikationen und herausragende Talente, aber ebenso einen soliden Grundstock an gut ausgebildeten Fachkräften.

3.2. Offenkundig werden die durch Digitalisierung, KI und Robotik gebotenen Unterstützungsmöglichkeiten von den Menschen weniger stark wahrgenommen als die Bedenken im Zusammenhang mit Arbeitsplätzen, Sicherheit und Schutz der Privatsphäre. Deshalb müssen die Chancen, die mit der Digitalisierung und KI für die Gesellschaft als Ganzes verbunden sind, besser bekannt gemacht werden.

3.3. Ein besseres Verständnis des Wesens und der Funktionsweise der KI ist eine weitere Voraussetzung, damit die Menschen besser verstehen und kritisch hinterfragen können, wo und wie KI eingesetzt werden kann. Für ein solches besseres Verständnis muss nicht nur bei Arbeitgebern und Unternehmen gesorgt werden, sondern auch bei Arbeitnehmern, Verbrauchern und politischen Entscheidungsträgern.

3.4. Darüber hinaus bedarf es im KI-Zeitalter der Fähigkeit des ethischen Denkens, um zu gewährleisten, dass digitale Lösungen und KI im Einklang mit den Menschenrechten entwickelt und genutzt werden. Neben Fragen, die die Menschen betreffen, müssen auch Umwelt- und Klimaaspekte der Digitalisierung und der KI verstanden werden — sowohl die Chancen, die diese Technologien bieten, als auch die damit verbundenen Risiken. Diese ethischen und sonstigen Überlegungen müssen mittels partizipatorischer Governance umgesetzt werden, d. h., die Zivilgesellschaft und die Sozialpartner müssen in die einzelnen Bereiche und Prozesse eingebunden werden.

3.5. Zu den auf kurze Sicht dringenden Aufgaben im Bereich der Entwicklung von Kompetenzen und Qualifikationen zählen die Linderung des Fachkräftemangels und die Korrektur des Missverhältnisses zwischen Qualifikationsangebot und -nachfrage auf dem Arbeitsmarkt.

3.6. Da eine langfristige Vorbereitung auf bestimmte Berufe immer schwieriger wird, müssen Berufsbildungsmaßnahmen ständig an neue Entwicklungen angepasst werden und sich auf eine Reihe von Kompetenzen und Qualifikationen stützen, die unabhängig von der jeweiligen Entwicklung benötigt werden.

3.7. Es gilt, wichtige Frage zu klären, u. a.: Welche Qualifikationen haben gegenüber Maschinen und Robotern einen Mehrwert? Und welche Qualifikationen wollen wir ganz unabhängig davon behalten? Dies macht deutlich, dass eine gute Grundlage an Querschnittskompetenzen wie logisches Denken, kritisches Denken, Kreativität sowie soziale Kompetenz und Interaktionsfähigkeit erforderlich ist.

3.8. Zudem muss sowohl kurz- als auch langfristig dafür gesorgt werden, dass die gesamte Gesellschaft zumindest über grundlegende digitale Kompetenzen verfügt. Neben einer Digital- und KI-Grundkompetenz sind allgemeine Kompetenzen gefragt, die dazu befähigen müssen, KI im Alltag und bei der Arbeit einzusetzen, um innovative Lösungen zu finden und diese anzuwenden. Dies gilt für Menschen aller Altersstufen und aus allen Gesellschaftsschichten sowie für Menschen mit Behinderungen, für die KI besondere Chancen birgt.

3.9. Die MINT-Fächer (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik), aber auch die Geistes- und Sozialwissenschaften gewinnen im KI-Zeitalter an Bedeutung. Außerdem werden multi- und interdisziplinäre Qualifikationen benötigt, um systemische Fragen und mehrdimensionale Probleme verstehen zu können, für deren Lösung die Digitalisierung und KI eingesetzt werden können.

3.10. Aufgrund der Veränderungen in der Arbeitswelt steigt auch die Bedeutung unternehmerischer Kompetenzen. Gebraucht werden diese jedoch nicht nur von den Unternehmern selbst, sondern von jedem Einzelnen zur Organisation der eigenen Berufstätigkeit und des eigenen Alltags. Dieser rasche Wandel erfordert ferner Anpassungsfähigkeit und Resilienz in der Arbeitswelt und von der Gesellschaft insgesamt. Unternehmen müssen nach Wegen suchen, um die Weiterbildung von Arbeitnehmern zu gewährleisten und so diesen Wandel in der Arbeitswelt zu erleichtern.

3.11. Zudem bedarf es im KI-Zeitalter diverser Kompetenzen in den Bereichen Zusammenarbeit, Kommunikation und Unterricht: Sowohl im Beruf als auch im Alltag werden Menschen zunehmend mit intelligenten Systemen wie KI und Robotik zusammenarbeiten und kommunizieren müssen. Darüber hinaus geht es bei KI und Robotik nicht mehr nur um Programmieren, sondern zunehmend auch um Wissensvermittlung.

3.12. Zusätzlich zu dem Mehr an Wissen, Qualifikationen und Kompetenzen in der Gesamtgesellschaft bedarf es auch herausragender Talente, damit die EU im globalen Wettbewerb bestehen und bei Innovation und Investitionen in die Digitalisierung und KI eine Spitzenposition einnehmen kann. Neben KI-Entwicklern sind mehr Talente und Fachkräfte gefragt, um KI in den einzelnen Bereichen vom verarbeitenden Gewerbe bis hin zur Dienstleistungsbranche anzuwenden. All dies erfordert Spitzenqualifikationen in den Bereichen Naturwissenschaft, Mathematik und Technik.

3.13. Auch solide unternehmerische Kompetenzen sind notwendig, um die wirtschaftlichen Chancen, die die Digitalisierung und KI eröffnen, etwa für die Expansion von Unternehmen nutzen zu können. Vertrauenswürdige KI könnte zu einem Wettbewerbsvorteil für die EU werden, weshalb ethische Aspekte eine zentrale Rolle bei den Qualifikationen von Entwicklern und Nutzern von KI spielen sollten.

3.14. Um im Wettlauf um Kompetenzen bestehen zu können, muss das ganze Potenzial der Gesellschaft voll ausgeschöpft werden. Besonderes Augenmerk sollte auf die digitalen Kompetenzen und das Interesse von Frauen und Mädchen an den MINT-Fächern gelegt werden, um sie stärker in die Weiterentwicklung der Digitalisierung und KI einzubinden. Auf diese Weise könnten die Bedingungen in vielen Branchen sowie in Wirtschaft und Gesellschaft insgesamt verbessert und ein Beitrag zur Überwindung geschlechtsspezifischer Vorurteile im Zusammenhang mit Daten und Technologien geleistet werden.

4. **Wie können die Kompetenzen und Qualifikationen für das KI-Zeitalter am besten erworben werden?**

4.1. Es liegt auf der Hand, dass die derzeitigen Systeme der allgemeinen und beruflichen Bildung reformiert und begleitend die entsprechenden Finanzmittel bereitgestellt werden müssen, damit die für das KI-Zeitalter erforderlichen Kompetenzen und Qualifikationen verbessert werden können. Andererseits bringen Digitalisierung und KI derart tiefgreifende Veränderungen mit sich, dass das gesamte Konzept des Lernens und Lehrens überdacht werden muss. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, die Lehrkräfte sowie alle Akteure im Bildungswesen entsprechend auf die neue Denkweise und Kultur vorzubereiten.

4.2. Kontinuierliches Lernen muss ein Recht für jeden sein, um mit den aktuellen und künftigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen Schritt halten und den Fortschritt mitgestalten zu können. Dabei muss auf Chancengleichheit geachtet und das Prinzip befolgt werden, dass niemand zurückgelassen werden darf. Kontinuierliches Lernen bedeutet Lernen für die Arbeit, trägt aber auch zur persönlichen und beruflichen Entfaltung, zur sozialen Inklusion sowie zur aktiven Bürgerschaft bei.

4.3. In der Grundschule sollten den Schülerinnen und Schülern grundlegende digitale Fähigkeiten vermittelt werden, vor allem aber müssen dort die Grundlagen für kontinuierliches Lernen gelegt werden. Alle Menschen sollten demnach Lernkompetenzen und gründlichere Kenntnisse für das KI-Zeitalter erwerben, darunter das Verständnis sozialer und ethischer Aspekte. Auch muss verstanden werden, wie das Prinzip des „human in command“, d. h., dass der Mensch die Kontrolle behält, umgesetzt werden kann.

4.4. Lernen darf nicht mehr als Abfolge verschiedener Bildungsmaßnahmen gesehen werden, sondern sollte gezielt auf den Einzelnen zugeschnitten werden („Lerndesign“). Im KI-Zeitalter erfordert ein solches Lerndesign geeignete Methoden zur Feststellung des individuellen Lernbedarfs sowie die Bereitstellung eines angepassten Lernangebots, wobei die spezifische Rolle der öffentlichen Bildung zu achten ist. Außerdem müssen die Menschen auf neue Arten von Aktivitäten setzen, um sich selbst Ziele zu stecken.

4.5. Die KI selbst bietet Möglichkeiten für ein stärker lernerzentriertes Lernen. KI-gestütztes Lerndesign ermöglicht eine Analyse der Nachfrage nach Kompetenzen und Qualifikationen sowie eine Selbstbewertung, unterstützt bei der Entwicklung individueller Lernwege sowie dabei, formale, nicht-formale und informelle Lernangebote miteinander zu kombinieren. Außerdem kann KI zur Bereitstellung von Inhalten für lernerzentrierte allgemeine und berufliche Bildung genutzt werden.

4.6. Um ein individualisierteres Lernen zu ermöglichen und mehr Möglichkeiten für interdisziplinäre und institutionsübergreifende Studien zu schaffen, sollten die Bildungseinrichtungen Lernmodule anbieten, die flexibel miteinander kombiniert werden können.

4.7. Neben der allgemeinen Grundbildung und der beruflichen Bildung besteht ein deutlicher Bedarf an Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Diese Art des Lernens findet zunehmend am Arbeitsplatz statt. Die Zusammenarbeit zwischen Bildungseinrichtungen und den Sozialpartnern durch die Schaffung von Netzen, die Großunternehmen wie auch KMU einschließen, spielt eine entscheidende Rolle bei der Verbesserung der am Arbeitsplatz erforderlichen Fortbildung.

4.8. Da die Zahl derer, die sich laufend weiterbilden, ständig steigt, sind hier leicht skalierbare Methoden gefragt. Offene Online-Lehrveranstaltungen (Massive Open Online Courses, MOOCs) sind diesbezüglich vielversprechend. Sie können z. B. genutzt werden, um das allgemeine Wissen über KI zu verbessern (so wie dies etwa bei dem finnischen Lehrgang „Elemente der KI“ der Fall ist) oder auch um die Kompetenzen und Qualifikationen zu verbessern, die für die Anwendung von KI sowie für die Nutzung der virtuellen oder erweiterten Realität notwendig sind.

4.9. Die nicht-formale Bildung ist von entscheidender Bedeutung für die weitere Förderung inklusiver Bildungssysteme und ein Schlüsselement für das lebensbegleitende und alle Lebensbereiche umfassende Lernen. Daher sollte, wie vom EWSA in seiner früheren Stellungnahme (*) vorgeschlagen, mehr Gewicht auf die Bewertung und Validierung der Ergebnisse der nicht-formalen Bildung und des informellen Lernens sowie auch auf die Unterstützung aller Interessenträger in diesem Bereich gelegt werden.

4.10. Jugendorganisationen leisten einen wesentlichen Beitrag zur Befähigung junger Menschen als Arbeitnehmer und Bürger. Sie bieten Bildungsangebote, die dem individuellen Bedarf entsprechen, und können somit auch die jungen Menschen erreichen, die sich außerhalb der Reichweite formaler Bildungsanbieter befinden. Außerdem können sie die formale Bildung ergänzen, indem sie anders geartete Qualifikationen und Kompetenzen vermitteln.

(*) ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 49.

4.11. Es gibt eine positive Übereinstimmung zwischen den von den Arbeitgebern nachgefragten persönlichen Kompetenzen und den von Jugendorganisationen vermittelten Kompetenzen. Die nicht-formale Bildung spielt auch eine wichtige Rolle bei Umschulung und Weiterbildung sowie bei der Vermittlung digitaler Kompetenzen an ältere Menschen.

4.12. Eine Zusammenarbeit sowohl in der Forschung als auch in der Bildung wird erforderlich sein, um im globalen Wettlauf um Talente erfolgreich sein zu können. Forschungsprojekte sind eine effiziente Form der Hochschulbildung und eine gute Möglichkeit zur Förderung neuer Talente von Weltrang. Netze von miteinander verbundenen Exzellenz- und Innovationszentren sind wichtige Instrumente zur gemeinsamen Nutzung von Qualifikationen. Bei Forschungsprojekten, die sich auf eine Zusammenarbeit zwischen Hochschulen und der Wirtschaft stützen, gehen Talente häufig ein Beschäftigungsverhältnis mit Unternehmen ein. Hochrangige Forschungsprojekte können somit auch dazu beitragen, Spitzenkräfte in der EU zu halten und ausländische Talente anzuziehen.

5. Welche Maßnahmen müssen ergriffen werden, um die im KI-Zeitalter erforderlichen Kompetenzen und Qualifikationen zu verbessern?

5.1. Der EWSA ist der Auffassung, dass Investitionen in die allgemeine und berufliche Bildung ein zentrales Element einer Digitalisierungs- und KI-Strategie sein müssen. Gleichzeitig bilden Digitalisierung und KI eine essenzielle Dimension einer zukunftsorientierten Bildungspolitik und eines zukunftstauglichen Bildungssystems. Die EU sollte sich bemühen, hier eine Vorreiterrolle einzunehmen.

5.2. Durch die Digitalisierung und KI kommt dem kontinuierlichen Lernen als einem der wichtigsten Mittel zur Stärkung der Position der EU im globalen Kompetenz- und Bildungswettlauf unter Gewährleistung der Inklusion mehr Bedeutung zu als je zuvor. Der EWSA schlägt die Entwicklung einer EU-Strategie vor, in der die Vorkehrungen umrissen werden, die zur Förderung eines kontinuierlichen lernerzentrierten Lernens erforderlich sind, und in deren Mittelpunkt die Digitalisierung und die Anwendung von vertrauenswürdiger KI stehen. Hierbei ist den Unterschieden in den nationalen Systemen Rechnung zu tragen. Dementsprechend sollten ehrgeizigere Ziele für den EU-Bildungsraum festgelegt werden: Wenn sich nur ein Viertel der Menschen am kontinuierlichen Lernen beteiligt, reicht dies nicht aus — alle müssen ein Recht darauf haben.

5.3. Der EWSA fordert eine enge Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der allgemeinen und beruflichen Bildung. Es muss umfassend auf gemeinsame Programme der allgemeinen und beruflichen Bildung gesetzt werden, darunter auch auf Master- und Promotionsstudien in KI. Der EWSA hält Vernetzungsinitiativen europäischer Hochschulen für einen guten Weg für den Ausbau KI-bezogener Spitzenqualifikationen. Auch die internationale Zusammenarbeit mit führenden Forschungs- und Bildungseinrichtungen für eine vertrauenswürdige KI ist erforderlich. Daneben sollte die Zusammenarbeit im Bereich der beruflichen Bildung gefördert und die Anerkennung von Qualifikationen weiter unterstützt werden, um eine flexible Mobilität der Arbeitnehmer zwischen den Mitgliedstaaten zu ermöglichen.

5.4. Der EWSA fordert eine Aufstockung der EU-Mittel zur Finanzierung neuer Initiativen im Bereich der KI-bezogenen allgemeinen und beruflichen Bildung. Die Möglichkeiten, die Erasmus+ und andere Förderinstrumente zur Stärkung des grenzübergreifenden Austausches und der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bieten, sollten eingehender geprüft werden. Des Weiteren wird es für die Heranbildung und Anwerbung herausragender Talente darauf ankommen, dass die Mittel für Forschungsprogramme aufgestockt werden, wie z. B. für die über Horizont 2020 finanzierte Initiative für ein europäisches Netz von KI-Exzellenzzentren.

5.5. Auch der Europäische Sozialfonds und der Europäische Fonds für die Anpassung an die Globalisierung sollten zur Unterstützung der inklusiven Entwicklung digitaler und KI-Kompetenzen genutzt werden und ein Programm umfassen, das Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beim Erwerb neuer Kompetenzen zur Bewältigung des digitalen Wandels unterstützt. Dieses Programm sollte möglichst umfassend bekannt gemacht werden.

5.6. Daten und digitale Infrastruktur spielen eine wichtige Rolle, wenn es darum geht, die Nutzung von digitalen Werkzeugen und KI in Bildung und Lernen zu ermöglichen. Die Verfügbarkeit, Qualität, Zuverlässigkeit, Zugänglichkeit und Interoperabilität von Daten sowie ihr freier Fluss sind daher für Bildung und Lernen im KI-Zeitalter unerlässlich. Dies ist neben Aspekten des Datenschutzes und des Schutzes der Privatsphäre bei der Datenpolitik zu berücksichtigen. Investitionen in die digitale Infrastruktur in sämtlichen Bereichen sind ebenfalls von entscheidender Bedeutung, um die Nutzung digitaler Möglichkeiten für Bildung und Lernen zu verbessern und die Entstehung einer digitalen Kluft zu verhindern.

5.7. Ein weiterer Aspekt, der in engem Zusammenhang mit der Bildung steht, sind Investitionen in die KI-bezogene Innovation. Sowohl der öffentliche als auch der private Sektor müssen mehr Ressourcen für die Innovation bereitstellen. Zudem muss die EU einer industriepolitischen Strategie gebührende Aufmerksamkeit widmen, ein günstiges Umfeld für die europäische Industrie schaffen und auftragsorientierte Innovationen und Investitionen fördern, um den wichtigsten wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Herausforderungen zu begegnen.

5.8. Insgesamt benötigt die EU einen umfassenden Ansatz für die Politik der allgemeinen und beruflichen Bildung, der deren strategische Rolle und den wechselseitigen Verbindungen mit anderen Politikbereichen, einschließlich der Wirtschafts- und Sozialpolitik, Rechnung trägt. Für Unterstützung sollte durch die notwendigen öffentlichen und privaten Investitionen gesorgt werden, die sowohl durch Reformen zur Schaffung eines günstigen Umfelds für private Investitionen als auch durch einen angemessenen EU-Haushalt und die Verpflichtung zu einer „goldenen Regel“ erleichtert werden sollten, welche die Finanzierung wirtschaftlich und sozial produktiver Investitionen aus den Haushalten der Mitgliedstaaten ermöglicht, ohne die künftige Haushaltssolidität zu gefährden.⁽⁹⁾ Dementsprechend sollten Bildung und Kompetenzen eine wichtige Rolle im Europäischen Semester spielen. Im Rahmen des allerersten gemeinsamen Treffens der Bildungs- und Finanzminister der EU während des finnischen EU-Ratsvorsitzes sollten hierfür die richtigen Impulse gesetzt werden.

⁽⁹⁾ ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 24.

5.9. Darüber hinaus betont der EWSA, wie wichtig es ist, die Zivilgesellschaft in die Entwicklung von politischen Maßnahmen der allgemeinen und beruflichen Bildung und damit verbundener Maßnahmen sowie in die Gestaltung und Umsetzung neuer Programme für diese Bereiche einzubinden, die auch ethische Aspekte umfassen. Es bedarf einer Zusammenarbeit zwischen Regierungen, Bildungseinrichtungen, Sozialpartnern, Verbraucherorganisationen und den anderen betroffenen Organisationen der Zivilgesellschaft.

5.10. Den Sozialpartnern kommt im Sinne des Vertrags eine besondere Aufgabe zu. Da ihnen bei Beschäftigungsfragen eine besondere Rolle zukommt, sollten sie in Übereinstimmung mit den nationalen Vorschriften in Beschlüsse über Investitionen, Technologien und die Arbeitsorganisation eingebunden werden. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass die Digitalisierung eine der sechs Prioritäten des Arbeitsprogramms 2019-2021 für den europäischen sozialen Dialog ist.

Brüssel, den 25. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen von Investitionen in Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz“

(Sondierungsstimmungnahme auf Ersuchen des finnischen Ratsvorsitzes)

(2020/C 14/07)

Berichtersteller: **Adam ROGALEWSKI**

Mitberichterstellerin: **Ana BONTEA**

Befassung	Finnischer EU-Ratsvorsitz, 7.2.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	10.9.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	26.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	149/14/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. In dieser Stellungnahme werden neue Herausforderungen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit herausgearbeitet (z. B. Arbeitsplatzqualität, Gleichstellung, Digitalisierung und Klimawandel), die nicht nur in der Debatte über die Vorteile von Investitionen in den Arbeitsschutz, sondern generell in der künftigen EU-Politik im Arbeitsschutzbereich eine wichtige Rolle spielen sollten.

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) verweist auf die wichtige Rolle der Sozialpartner und der Organisationen der Zivilgesellschaft bei der Entwicklung und Umsetzung nachhaltiger Arbeitsschutzmaßnahmen. Investitionen in den Arbeitsschutz werden nur dann Vorteile mit sich bringen, wenn sie durch einen soliden sozialen Dialog und eine umfassende Tarifbindung untermauert sind. Die Rolle der Arbeitsschutzausschüsse und der Arbeitnehmervertreter muss aufgewertet werden.

1.3. Viele Studien sowie die Erfahrungen der Sozialpartner und zivilgesellschaftlichen Organisationen zeigen, dass sich Investitionen in den Arbeitsschutz nicht nur positiv auf das Wohlergehen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern auswirken, sondern insbesondere durch Kosteneinsparungen, Produktivitätssteigerungen und eine bessere Tragfähigkeit der Sozialsysteme auch eine hohe Rendite erzielen.

1.4. Gesellschaftliche Investitionen in den Arbeitsschutz sind eindeutig wirtschaftlich gerechtfertigt, da jedes Jahr 3,3 % des europäischen BIP für die Behandlung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten ausgegeben werden. Zudem müssen nicht nur die öffentlichen Gesundheitssysteme, sondern auch die Arbeitnehmer und ihre Familien einen erheblichen Teil der Kosten im Zusammenhang mit arbeitsbedingten Unfällen und Erkrankungen tragen. ⁽¹⁾

1.5. Der EWSA fordert mehr öffentliche und private Investitionen in den Arbeitsschutz sowie mehr finanzielle Anreize für Unternehmen für solche Investitionen. Öffentliche Investitionen sollten auf die Bedürfnisse bestimmter Arten von Arbeitsmarktakteuren zugeschnitten sein, wobei kleine und mittlere Unternehmen (KMU) besonders berücksichtigt werden sollten. Finanziell besser ausgestattete größere Unternehmen sollten auch in ihrem Lieferantennetz für Investitionen in den Arbeitsschutz werben und selbst hierin investieren.

⁽¹⁾ <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/value-occupational-safety-and-health-and-societal-costs-work/view>.

1.6. Der EWSA fordert einen ganzheitlichen Ansatz für Investitionen in den Arbeitsschutz. Besondere Aufmerksamkeit sollte Themen wie psychosozialen Risiken, Erkrankungen des Bewegungsapparats, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und Krebs gewidmet werden, da sie in Zusammenhang mit der Arbeitswelt, der Gesellschaft und der Umwelt stehen.

1.7. Die EU muss in die psychische Gesundheit der Menschen in Europa investieren. Arbeitsplätze werden vor allem im wachsenden Dienstleistungssektor zunehmend in emotionaler Hinsicht anspruchsvoller, und alle Akteure auf dem Arbeitsmarkt — auch Unternehmer von KMU — leiden unter Stress.

1.8. Der EWSA ruft dazu auf, sich im Rahmen umfassenderer Studien ein besseres Bild der Vorteile von Investitionen in den Arbeitsschutz zu verschaffen. Hierfür müssen die Mitgliedstaaten für mehr Transparenz beim Austausch statistischer Angaben zu berufsbedingten Krankheiten und Infektionen sorgen und die Anerkennung und Erfassung von Berufskrankheiten angleichen.

1.9. Der EWSA fordert die EU, die Mitgliedstaaten und alle anderen einschlägigen Akteure auf, den Austausch bewährter Arbeitsschutzverfahren sowie insbesondere finanzielle Anreize für Unternehmen, die in den Arbeitsschutz investieren, zu fördern.

1.10. Der EWSA weist darauf hin, dass die Arbeitsbedingungen, darunter auch die Geschlechtergleichstellung, Einfluss auf die Gesundheit und das Wohlergehen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben. Das Thema Investitionen in Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sollte aus dem Blickwinkel der Arbeitsplatzqualität angegangen werden. Normgerechte Arbeitsbedingungen und die Gleichstellung von Frauen und Männern sind die beste Vorbeugung gegen psychosoziale Risiken — sie stärken somit das Wohlergehen und wirken produktivitätssteigernd.

1.11. Der EWSA ist besorgt darüber, dass der Zugang zu Arbeitsschutzmaßnahmen nicht in allen EU-Mitgliedstaaten gleichermaßen gewährleistet ist, weswegen auch nicht alle gleichmäßig von den Vorteilen von Investitionen in Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz profitieren. Im Rahmen von Initiativen sollten Aspekte wie das Geschlecht, die ethnische Zugehörigkeit, das Alter und Behinderungen berücksichtigt und die Strategie für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz mit der Gleichstellungsdebatte verknüpft werden.

1.12. Die Digitalisierung könnte viele positive Entwicklungen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit mit sich bringen. Der EWSA ist jedoch sehr besorgt darüber, dass einige neue Formen von Arbeit, die durch die Digitalisierung entstehen, möglicherweise nicht unter die Arbeitsschutzvorschriften fallen. Alle Beschäftigten in der EU sollten durch Arbeitsschutzvorschriften abgedeckt sein.

1.13. Der EWSA weist darauf hin, dass der Arbeitsschutz nicht nur Vorteile für die EU-Wirtschaft mit sich bringt, sondern auch ein grundlegendes Arbeitnehmerrecht ist. Die Förderung von Arbeitsschutznormen sollte sich nicht auf die Mitgliedstaaten beschränken, sondern sollte sich auf alle Länder weltweit und insbesondere jene erstrecken, mit denen die EU Handelsabkommen ratifiziert hat oder andere Formen der Zusammenarbeit unterhält, wie mit den Ländern der Östlichen Partnerschaft oder der südlichen Nachbarschaft. Europäische Investitionen sollten Unternehmen begünstigen, die solide Arbeitsschutzstrategien verfolgen und in ihren Lieferketten auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz achten.

2. Hintergrund

2.1. Jedes Jahr ereignen sich in der Europäischen Union mehr als 3,2 Mio. nicht tödliche Unfälle und fast 4000 Unfälle mit Todesfolge. Konservativen Schätzungen zufolge sterben 100000 Menschen infolge von Berufskrebs. Da viele Unfälle nicht gemeldet werden, sind die tatsächlichen Zahlen wahrscheinlich viel höher. So sind beispielsweise Daten über Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die auf dem Weg zur Arbeit ums Leben kommen, in dieser Zahl nicht enthalten, ebenso wenig wie die Zahl der Selbstmorde im Zusammenhang mit der Berufstätigkeit. Einige Arbeitnehmer melden nicht tödliche Arbeitsunfälle nicht. ⁽²⁾

2.2. 24,2 % der Arbeitnehmer sind der Ansicht, dass ihre Gesundheit am Arbeitsplatz gefährdet ist, und 25 % erklären, dass sich ihre Arbeit überwiegend negativ auf ihr Wohlergehen auswirkt. ⁽³⁾ 7,9 % der Arbeitnehmer leiden unter arbeitsbedingten Gesundheitsproblemen, davon führten 36 % zu mindestens vier Fehltagen pro Jahr. ⁽⁴⁾

2.3. Seit 30 Jahren verfügt die EU über ein Regelwerk zum Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor Unfällen und anderen Arten arbeitsbedingter Erkrankungen. Die Grundlage für den Besitzstand der EU im Arbeitsschutzbereich bilden Artikel 153 AEUV und die europäische Rahmenrichtlinie (89/391/EWG). In der Richtlinie sind die allgemeinen Grundsätze für Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit festgelegt, sie gilt EU-weit für die Beschäftigten in allen Tätigkeitsbereichen. Darüber hinaus hat die EU 23 Einzelrichtlinien zu Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit angenommen. Kürzlich wurde in Grundsatz 10 der europäischen Säule sozialer Rechte auf Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit Bezug genommen.

⁽²⁾ Mitteilung über einen strategischen Rahmen der EU für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014-2020, COM(2014) 332 final.

⁽³⁾ Eurostat (2015), *Statistiken zu Arbeitsunfällen*: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=hsw_mi07&lang=de.

⁽⁴⁾ EU-Arbeitskräfteerhebung 2013.

2.4. Aus verschiedenen europäischen Erhebungen geht hervor, dass es Verbesserungen beim Arbeitsschutz gibt, aber die Gesamtkosten für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten nach wie vor hoch sind. Nach Schätzungen der Europäischen Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (EU-OSHA) belaufen sich die Kosten für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten auf 3,9 % des weltweiten BIP und 3,3 % des europäischen BIP. Dieser Anteil ist je nach Land in Abhängigkeit von dessen Wirtschaft, Rechtsrahmen und Präventionsanreizen unterschiedlich hoch. Der größte Kostenfaktor ist Berufskrebs, gefolgt von Muskel- und Skeletterkrankungen. ⁽⁵⁾

2.5. Studien zeigen, dass ein gutes Arbeitsschutzmanagement in KMU und landwirtschaftlichen Familienbetrieben nach wie vor eine große Herausforderung darstellt. Beispielsweise wird im EU-Rahmen für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz 2014-2020 die Stärkung der Kapazitäten von KMU, wirksame und effiziente Risikopräventionsmaßnahmen zu treffen, als eines der wichtigsten strategischen Ziele für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit genannt.

2.6. Aus der Analyse des Umfelds und der Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit in KMU in der EU ergibt sich ein „allgemeiner und vielfältiger Mangel an Ressourcen“ ⁽⁶⁾, was einen beträchtlichen Anteil dieser Unternehmen dazu zwingt, Geschäftsstrategien „mit niedrigen Standards“ zu verfolgen. Die wesentlichen Merkmale dieser Unternehmen sind eine schwache wirtschaftliche Position, Sorgen um die wirtschaftliche Existenz, ein Mangel an Investitionen in Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit, mangelndes Wissen, ein geringes Bewusstsein und begrenzte Kompetenz im Bereich der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Viele Studien sowie die Erfahrungen der Sozialpartner und zivilgesellschaftlichen Organisationen weisen darauf hin, dass sich Investitionen in den Arbeitsschutz nicht nur positiv auf das Wohlergehen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auswirken, sondern insbesondere durch Kosteneinsparungen, Produktivitätssteigerungen und eine bessere Tragfähigkeit der Sozialsysteme auch eine hohe Rendite erzielen. ⁽⁷⁾ Finnische Studien haben gezeigt, dass auch ohne unmittelbar messbare Produktivitätseffekte positive Auswirkungen auf die Rentabilität erzielt werden können, was darauf hindeutet, dass sich die wirtschaftlichen Vorteile des Arbeitsschutzes subtiler bemerkbar machen, als häufig angenommen wird. ⁽⁸⁾

3.2. Da die größte Kostenlast im Zusammenhang mit Berufskrankheiten oder Arbeitsunfällen von den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und ihren Familien getragen wird, sind Investitionen der Gesellschaft in den Arbeitsschutz eindeutig wirtschaftlich gerechtfertigt. ⁽⁹⁾

3.3. Der EWSA begrüßt, dass in einigen Mitgliedstaaten Systeme eingerichtet wurden, um Organisationen für sichere und gesunde Arbeitsplätze finanziell zu belohnen, und fordert mehr Mitgliedstaaten auf, ähnliche Systeme einzuführen. Diese Anreize umfassen u. a. niedrigere Versicherungsprämien, Steuervergünstigungen oder staatliche Beihilfen und machen die Systeme für die Versicherer wirtschaftlich vorteilhaft, indem Zahl, Schweregrad und Kosten der Schadensfälle verringert werden.

3.4. Nach Auffassung des EWSA sollten Anreizsysteme nicht nur die bislang erzielten Ergebnisse eines guten Arbeitsschutzmanagements (z. B. niedrige Unfallzahlen), sondern auch spezifische Präventionsbemühungen belohnen, mit denen die Zahl künftiger Unfälle und Erkrankungen verringert werden soll. Neben finanziellen Systemen sollte den bestehenden freiwilligen Initiativen einzelner Branchen für industrielles Produktmanagement und Leistungsqualität ⁽¹⁰⁾ besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden.

3.5. Angesichts der generell rückläufigen Tendenz bei der Zahl der Unfälle, die Verletzungen und Todesfälle am Arbeitsplatz zur Folge haben, schlägt der EWSA vor, sich stärker auf arbeitsbedingte Erkrankungen wie Krebs, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Erkrankungen des Bewegungsapparats und die Erkrankungen im Zusammenhang mit psychosozialen Risiken, die am häufigsten zu Todesfällen führen und die häufigsten Ursachen für krankheitsbedingte Fehlzeiten in der EU sind, zu konzentrieren.

3.6. Der EWSA fordert einen ganzheitlicheren Ansatz für Investitionen in den Arbeitsschutz. Dieser Ansatz sollte nicht allzu allgemein, sondern vor dem Hintergrund knapper Ressourcen zunächst auf die wirksamsten Mittel zur Verbesserung der Arbeitsschutzmaßnahmen ausgerichtet sein.

⁽⁵⁾ <https://osha.europa.eu/de/tools-and-publications/publications/international-comparison-cost-work-related-accidents-and>.

⁽⁶⁾ <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/contexts-and-arrangements-occupational-safety-and-health-micro>.

⁽⁷⁾ <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/reports/the-business-case-for-safety-and-health-cost-benefit-analyses-of-interventions-in-small-and-medium-sized-enterprises>, Bericht der EU-OSHA vom Juli 2019.

⁽⁸⁾ Murphy, R., und Cooper, C. (2000), *Healthy and productive work*.

⁽⁹⁾ <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/value-occupational-safety-and-health-and-societal-costs-work/view>.

⁽¹⁰⁾ Ein solches Beispiel ist „Responsible Care®“, der Ethikrahmen der europäischen und globalen chemischen Industrie für die Verbesserung der sicheren Herstellung, Handhabung und Verwendung von Chemikalien in den Lieferketten.

3.7. Investitionen in Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz sollten im Rahmen einer Debatte über die Arbeitsplatzqualität analysiert werden. Aus Daten von Eurofound ⁽¹¹⁾ geht hervor, dass Gelegenheitsarbeiter den schlechtesten Zugang zu Informationen über Sicherheits- und Gesundheitsrisiken am Arbeitsplatz haben. Darüber hinaus begünstigen prekäre Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitslosigkeit psychische Erkrankungen. Normgerechte Arbeitsbedingungen und die Gleichstellung von Frauen und Männern sind die beste Vorbeugung gegen psychosoziale Risiken — sie stärken somit das Wohlergehen und wirken produktivitätssteigernd. Daher schließt sich der EWSA der jüngst vorgelegten Eurofound-Studie an, in der Folgendes hervorgehoben wird: „Bezieht man jene länderspezifischen Faktoren, die die Wechselwirkungen zwischen Arbeitsbedingungen einerseits und Gesundheit und Wohlergehen der Arbeitnehmer andererseits beeinflussen können, in die Analyse ein, so zeigt sich, dass eine höhere Gewerkschaftsdichte, ein stärkerer Beschäftigungsschutz sowie mehr Geschlechtergerechtigkeit mit höheren Vergütungen, mehr Arbeitsressourcen und geringerer Arbeitsintensität korreliert. Die Mitgliedstaaten sollten daher zu Investitionen in Initiativen ermuntert werden, die die Gewerkschaftsdichte, den Arbeitsschutz und die Geschlechtergleichstellung stärken und so mittel- und langfristig zu einer gesünderen Erwerbsbevölkerung beitragen ⁽¹²⁾“.

3.8. Um die Vorteile von Investitionen in den Arbeitsschutz deutlicher aufzuzeigen, sind umfassendere Studien erforderlich. Der EWSA begrüßt die jüngsten Forschungsarbeiten und fordert eingehendere Studien, die für die Bedeutung von Investitionen in den Arbeitsschutz sensibilisieren und zu einer effizienteren Verwendung von Ressourcen beitragen, indem der Schwerpunkt auf jene Bereiche gelegt wird, in denen Investitionen am schnellsten die höchste Rendite erzielen können.

3.9. Die Anerkennung und Erfassung von Berufskrankheiten in der EU müssen abgeglichen und die entsprechenden Daten gesammelt werden, damit die Trends auf EU-Ebene beobachtet werden können. Nach Auffassung des EWSA kann es ohne einen Abgleich der Anerkennung von Berufskrankheiten zur Diskriminierung von Unternehmen und Arbeitnehmern in jenen EU-Mitgliedstaaten kommen, in denen entweder überdurchschnittlich viele oder unterdurchschnittlich wenige Berufskrankheiten anerkannt werden.

3.10. Darüber hinaus muss der Austausch statistischer Daten unter den Mitgliedstaaten über arbeitsbedingte Erkrankungen und Infektionen transparenter gestaltet werden.

3.11. Der EWSA schlägt vor, dass die zuständigen Stellen der EU gemeinsam mit Eurostat und den Mitgliedstaaten auf den Aufbau eines soliden Systems für die Sammlung von Informationen und Statistiken hinarbeiten, das auf dem Pilotprojekt für europäische Statistiken über Berufskrankheiten aufbaut.

3.12. Da Aufklärung und Prävention ein wesentlicher Bestandteil der Investitionen in den Arbeitsschutz sind, verweist der EWSA diesbezüglich insbesondere auf die Sicherheits- oder Arbeitsschutzbeauftragten von Gewerkschaften und andere ehrenamtlich Tätige. Es ist wichtig, die Rolle der Arbeitsschutzausschüsse und der Arbeitnehmervertreter aufzuwerten und erforderlichenfalls den rechtlichen Schutz der Arbeitnehmervertreter zu verbessern.

3.13. Der EWSA hat bereits zuvor darauf hingewiesen, dass die für Arbeitsschutz, Prävention, Durchsetzung und Forschung zuständigen Stellen eine finanziell und personell angemessene Ausstattung benötigen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. ⁽¹³⁾

3.14. Der EWSA ist besorgt, dass der Zugang zu Arbeitsschutzmaßnahmen nicht in allen EU-Mitgliedstaaten gleich ist, weswegen auch nicht alle gleichmäßig von den Vorteilen von Investitionen in Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz profitieren. Im Rahmen verschiedener Initiativen sollten Aspekte wie das Geschlecht, die ethnische Zugehörigkeit, das Alter oder Behinderungen berücksichtigt und die Strategie für Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz mit der Gleichstellungsdebatte verknüpft werden.

3.15. Der EWSA weist darauf hin, dass der Arbeitsschutz nicht nur Vorteile für die EU-Wirtschaft mit sich bringt, sondern auch ein grundlegendes Arbeitnehmerrecht ist. Die Förderung von Arbeitsschutznormen sollte sich nicht auf die Mitgliedstaaten beschränken, sondern sollte sich auf alle Länder weltweit und insbesondere jene erstrecken, mit denen die EU Handelsabkommen ratifiziert hat oder andere Formen der Zusammenarbeit unterhält, wie mit den Ländern der Östlichen Partnerschaft oder der südlichen Nachbarschaft. Europäische Investitionen sollten Unternehmen begünstigen, die solide Arbeitsschutzstrategien verfolgen und in ihren Lieferketten auf Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz achten.

4. Die Bedeutung von Investitionen in Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit für KMU

4.1. Auf KMU kommen einige Interventionskosten für den Arbeitsschutz zu: Anfangsinvestitionen (Erwerb neuer Ausrüstung, Installation, Anpassung, Schulung), wiederkehrende Kosten (Wartung, regelmäßige zu ersetzende Ausrüstung, Schulungskosten sowohl in finanzieller Hinsicht als auch als Arbeitsstunden) und die Kosten für Arbeitsschutzdienste. Die finanziellen und Managementressourcen der meisten KMU sind begrenzt, weshalb es notwendig ist, kostengünstige bzw. kostenlose Arbeitsschutzprogramme und -instrumente bereitzustellen, um mehr KMU zu erreichen.

4.2. Die Maßnahmen müssen dem Bedarf, dem jeweiligen Betrieb und den Rahmenbedingungen für KMU und landwirtschaftliche Familienbetriebe auf der Ebene der Branche, der Teilbranche und der Arbeitsabläufe angepasst werden. Die einschlägigen Unternehmensverbände und die Sozialpartner können bei der Anpassung an die Bedürfnisse und Anforderungen von KMU unterstützen.

⁽¹¹⁾ Siehe Anhang.

⁽¹²⁾ Eurofound (2019), Arbeitsbedingungen und die Gesundheit der Arbeitnehmer“ Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

⁽¹³⁾ ABl. C 288 vom 31.8.2017, S. 56.

- 4.3. KMU benötigen mehr Unterstützung für einen soliden Arbeitsschutz. Dazu zählen:
- 4.3.1. finanzielle Unterstützung (finanzielle Anreize), maßgeschneiderte Orientierungshilfe und Beratung;
 - 4.3.2. Unterstützung durch Arbeitsaufsichtsbeamte, die stärker in die Aufklärung über Arbeitsschutzvorschriften eingebunden werden und Unterstützung und Beratung anbieten sollten;
 - 4.3.3. maßgeschneiderte, praktische und kosteneffiziente Instrumente;
 - 4.3.4. Sensibilisierung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Austausch bewährter Verfahren;
 - 4.3.5. einheitliche Anwendung des Prinzips „Vorfahrt für KMU“, der Bestimmungen des „Small Business Act“ und der Aufgaben der KMU-Beauftragten, Vermeidung unnötiger bzw. unverhältnismäßiger Belastungen mit Blick auf eine konsequentere Einhaltung der Vorschriften;
 - 4.3.6. bessere Zusammenarbeit und Partnerschaften zur Unterstützung von KMU, insbesondere auf regionaler/lokaler Ebene mit allen relevanten Akteuren wie den Sozialpartnern, Versicherungen und Behörden.
- 4.4. Oftmals arbeiten KMU lieber mit verschiedenen zwischengeschalteten Stellen zusammen. Persönliche Treffen sind jedoch auch mit Kosten verbunden, daher müssen kostengünstige Lösungen gefunden werden.
- 4.5. Die EU-OSHA und das Enterprise Europe Network können praktische Unterstützung bieten — u. a. kostenlose nutzerfreundliche Instrumente, Informationen und Beratung — und sollten die Sonderprogramme in diesem Bereich weiter ausbauen.

5. **Besondere Bemerkungen**

- 5.1. Die Zunahme psychosozialer Risiken stellt eine der größten Herausforderungen für den Arbeitsschutz dar, und selbst Inhaber von KMU leiden unter einer hohen Stressbelastung. ⁽¹⁴⁾ Auch wenn die Bewältigung von Stress und psychosozialen Risiken mit hohen Kosten verbunden ist, zeigen Forschungsergebnisse, dass es für Unternehmen und die Wirtschaft noch viel teurer ist, diese Risiken zu ignorieren.
- 5.2. Der EWSA weist darauf hin, dass der „Burn-out“ weiter erörtert und erforscht werden muss, damit geeignete Präventionsstrategien konzipiert werden können.
- 5.3. Daneben muss sich die EU auch mit dem Phänomen des Präsentismus beschäftigen. Präsentismus kann nicht nur die Wahrscheinlichkeit von gesundheitlichen Beeinträchtigungen erhöhen, sondern auch die Produktivität der Arbeitnehmer mindern. ⁽¹⁵⁾
- 5.4. Auch wenn Männer und Frauen am selben Arbeitsplatz tätig sind, können sie aufgrund unterschiedlicher Biologie, Anforderungen oder Exposition unterschiedlichen Gefährdungen ausgesetzt sein. Daher fordert der EWSA mehr „Geschlechtersensibilität“ bei Investitionen in den Arbeitsschutz. Insbesondere sollten der Prävention von Muskel- und Skeletterkrankungen und der Krebsprävention bei Frauen große Aufmerksamkeit gewidmet werden.
- 5.5. Im Einklang mit dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen und in Übereinstimmung mit seinen früheren Stellungnahmen fordert der EWSA, Menschen mit Behinderungen jedweder Art mehr Aufmerksamkeit zu schenken. Der EWSA betont, dass die Verbindung zwischen Behinderung und Arbeitsmarkt nicht nur Maßnahmen zur Gewährleistung des Rechts auf Zugang wie Quoten, Anreize oder Steuervergünstigungen betrifft, sondern auch ein größeres Engagement für die Vorbeugung von Gesundheitsrisiken für Menschen mit Behinderungen in allen Arten von Arbeitsumfeldern. Investitionen in den Arbeitsschutz sollten auf die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderungen zugeschnitten sein.
- 5.6. Besonderes Augenmerk sollte auch mobilen Arbeitnehmern, Migranten als Arbeitnehmern und Saisonarbeitnehmern gewidmet werden, da bei ihnen aufgrund der Sprachbarriere und anderer Hindernisse statistisch gesehen die Wahrscheinlichkeit eines Arbeitsunfalls größer ist. Viele von ihnen, insbesondere irreguläre Migranten, werden von den Sozialsystemen und der Datenberichterstattung nicht angemessen erfasst.

⁽¹⁴⁾ Europäische Erhebung über die Arbeitsbedingungen 2015.

⁽¹⁵⁾ Eurofound (2019), *Arbeitsbedingungen und die Gesundheit der Arbeitnehmer*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

5.7. Der EWSA weist darauf hin, dass der Arbeitsschutz vor dem spezifischen Hintergrund der raschen Bevölkerungsalterung in der EU ein wichtiges Schlüsselthema ist, bei dem die EU eine wichtige Rolle spielt. Das Risiko eines tödlichen Arbeitsunfalls ist beispielsweise bei älteren Arbeitnehmern viel höher als bei jüngeren. Von nicht tödlichen Arbeitsunfällen sind sie hingegen weniger häufig betroffen. Darüber hinaus ist das Risiko von Krankheiten mit langer Latenzzeit, wie etwa Berufskrebs oder Herz-Kreislauf-Erkrankungen, bei ihnen sehr viel größer.

5.8. Unternehmen mit einem Lieferantennetz verfügen über mehr Kapazitäten für Investitionen in Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit, daher tragen sie die Verantwortung, den Arbeitsschutz zu fördern und in ihn zu investieren, um allen Arbeitnehmern in ihren Lieferketten ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld zu bieten. ⁽¹⁶⁾

5.9. Öffentliche Einrichtungen müssen den Unternehmen kostenlos hochwertige IT-Werkzeuge anbieten, damit Berufsrisiken leichter eingeschätzt werden können. Diese Werkzeuge müssen dabei einfach und praktisch sein und genau den Erwartungen der Unternehmen entsprechen. Sie sollten in umfassendere Initiativen zur Mobilisierung der betreffenden Branchen eingebettet werden. Zusätzlich sollten Kampagnen für eine stärkere Risikoprävention geschaltet werden. Unverzichtbar ist die Einbindung der Sozialpartner und der Arbeitnehmer. Die Unternehmen sollten auf Interessenvertreter als Arbeitsschutzexperten zurückgreifen können.

5.10. Der EWSA macht darauf aufmerksam, dass Innovationen im Bereich der Krebsbekämpfung zwar große Vorteile für die Patienten mit sich bringen können, mit Blick auf die geltenden Arbeitsschutznormen aber auch problematisch sein können. Die Kontrolle der Einhaltung eines hohen Arbeitsschutzniveaus im Bereich der Nuklearmedizin und zytotoxischer Arzneimittel in Krankenhäusern ist von entscheidender Bedeutung, um das Potenzial von Krebstherapien auszuschöpfen, ohne die Angehörigen der Gesundheitsberufe zu gefährden.

5.11. Über einige genetische Voraussetzungen, die das Entstehen bösartiger Tumore begünstigen, wird immer mehr bekannt. Nicht bekannt ist jedoch, welche Art von Krebs sich dann jedoch tatsächlich entwickelt und wann. Andererseits wissen wir von immer mehr Umwelt- und arbeitsbedingten Faktoren, dass sie krebserregend sind. Eine Kombination dieser beiden Faktoren erhöht höchstwahrscheinlich das Risiko der Entstehung von Krebs. Es ist sinnvoll, dass die Arbeitnehmer wissen, welche Art bösartiger DNA-Struktur sie u. U. haben. Verantwortungsvolle Arbeitgeber sollten die Arbeitnehmer über mögliche Risikofaktoren für bösartige Erkrankungen an ihrem Arbeitsplatz informieren.

5.12. Maßnahmen und Praktiken für die Wiedereingliederung ins Erwerbsleben sollten gefördert werden, um die Arbeitsplätze auch weiterhin nachhaltig zu gestalten. Für Arbeitnehmer, die wieder ins Erwerbsleben zurückkehren möchten, sollten geeignete Rehabilitationsverfahren vorgesehen werden, darunter z. B. auch eine Anpassung ihrer Arbeitsplätze.

5.13. Der EWSA ist überzeugt, dass der Klimawandel eine Anpassung der Arbeitsschutzstrategien erforderlich machen wird. Steigende Temperaturen oder außergewöhnliche Naturkatastrophen werden zu einer realen Gefahr für die Arbeitsbedingungen der Bevölkerung in der EU.

6. Digitalisierung und Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit

6.1. Die Digitalisierung könnte viele positive Entwicklungen im Bereich Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit mit sich bringen. So können Roboter beispielsweise hochriskante Arbeiten im Bergbau oder auf dem Bau übernehmen, bzw. werden IT-Technologien die Überwachung der Einhaltung der Arbeitsschutzvorschriften verbessern. Die Digitalisierung kann auch zur Verringerung der psychosozialen Risiken beitragen, die durch eintönige Arbeit verursacht werden, während digitale Assistenzsysteme älteren Menschen oder Menschen mit Behinderungen zugutekommen könnten.

6.2. Andererseits ist der EWSA besorgt über die negativen Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsschutz und die Arbeitnehmer. An digitalen Arbeitsplätzen werden bereits erhebliche Risiken verzeichnet, u. a. eine höhere Arbeitsintensität, Stress und psychosoziale Gewalt. ⁽¹⁷⁾ Darüber hinaus ist für die Zukunft zu erwarten, dass künstliche Intelligenz Unfälle verursachen wird, die wir verhindern müssen.

6.3. Durch die Digitalisierung sind auch mehr Möglichkeiten entstanden, über E-Mail oder andere Formen der Kommunikation ständig mit der Arbeit verbunden zu bleiben, wodurch die Grenzen zwischen Privat- und Berufsleben verwischen können und die Abhängigkeit von IT-Technologie vergrößert werden kann. Insbesondere jüngere Menschen sind eher von IT-Technologie und sozialen Plattformen abhängig, was sich negativ auf ihre Gesundheit und Sicherheit auswirken kann. Der EWSA fordert die Sozialpartner auf, geeignete Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer vor diesen Risiken auszuarbeiten, wobei auch auf die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben zu achten ist. Auch der zivile Dialog spielt diesbezüglich eine wichtige Rolle. Ein Beispiel für solche Maßnahmen ist das „Recht auf Nichterreichbarkeit“, das kürzlich in Frankreich eingeführt wurde und in einigen Branchenvereinbarungen bzw. auf Unternehmensebene in bestimmten EU-Ländern angewandt wird.

⁽¹⁶⁾ https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/literature_reviews/promoting-occupational-safety-and-health-through-the-supply-chain/view.

⁽¹⁷⁾ ILO (2019) *The Threat of Physical and Psychosocial Violence and Harassment in Digitalized Work*.

6.4. Der EWSA ist sehr besorgt darüber, dass einige der durch digitale Technologien geschaffenen neuen Arbeitsformen (z. B. Plattformarbeit oder die Gig-Economy) aus dem Geltungsbereich der Arbeitsschutzvorschriften fallen könnten, die konzipiert wurden, um Arbeitnehmer in regulären Beschäftigungsformen zu schützen. Diese Entwicklung könnte zu der inakzeptablen Situation führen, dass einige neue Kategorien von Werktätigen, wie z. B. auf Online-Plattformen beschäftigte Arbeitnehmer, in Europa nicht angemessen geschützt sind. Alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der EU sollten durch Arbeitsschutzvorschriften abgedeckt sein. In diesem Zusammenhang teilt der EWSA die in den Schlussfolgerungen des Rates ⁽¹⁸⁾ zum Ausdruck gebrachte Auffassung, dass „neue Arbeitsformen die Verpflichtung des Arbeitgebers, für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Beschäftigten in Bezug auf alle Aspekte, die die Arbeit betreffen, zu sorgen, nicht mindern oder einschränken“ sollten.

Brüssel, den 26. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

⁽¹⁸⁾ EPSCO 9686/19, 13. Juni 2019.

ANHANG

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Artikel 59 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

Ziffer 3.12

Ändern:

Da Aufklärung und Prävention ein wesentlicher Bestandteil der Investitionen in den Arbeitsschutz sind, verweist der EWSA diesbezüglich insbesondere auf die Sicherheits- oder Arbeitsschutzbeauftragten von Gewerkschaften und andere ehrenamtlich Tätige. Es ist wichtig, die Rolle der Arbeitsschutzausschüsse und der Arbeitnehmervertreter aufzuwerten und erforderlichenfalls auf der nationalen Ebene den rechtlichen Schutz der Arbeitnehmervertreter mit entsprechendem Rechtsschutz für diese zu verbessern.

Begründung

Erfolgt mündlich.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 50

Nein-Stimmen: 86

Enthaltungen: 10

Ziffer 5.12

Ändern:

Die Verbesserung der Rehabilitationsverfahren und der Rückkehr an den Arbeitsplatz von Arbeitnehmern mit einer Krebserkrankung ist daher sowohl wichtig, um das Wohlergehen dieser schutzbedürftigen Gruppe zu verbessern, als auch um die gesellschaftlichen und finanziellen Folgen von Krebs für die europäischen Unternehmen und die Gesellschaft insgesamt zu verringern. Maßnahmen, Instrumente, Interventionen und Praktiken für die Wiedereingliederung ins Erwerbsleben sollten gefördert werden, um die Arbeitsplätze auch weiterhin nachhaltig zu gestalten. Für Arbeitnehmer, die wieder ins Erwerbsleben zurückkehren möchten, sollten geeignete Rehabilitationsverfahren vorgesehen werden, darunter z. B. auch eine Anpassung ihrer Arbeitsplätze. „Die unterstützenden Faktoren für die Umsetzung erfolgreicher Programme waren die rechtlichen Möglichkeiten des Angebots von Teilzeitarbeit und Anreizen für den Arbeitgeber“⁽¹⁾, die Rehabilitation und die Rückkehr an den Arbeitsplatz nach einer Krebsdiagnose zu unterstützen. KMU sollten bei der Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen Hilfe sowie Unterstützung und Informationen in diesem Bereich erhalten.

⁽¹⁾ <https://osha.europa.eu/en/tools-and-publications/publications/executive-summary-rehabilitation-and-return-work-after-cancer-0>.

Begründung

Krebserkrankungen wirken sich unmittelbar und sichtbar auf den Alltag aus. Auf die Diagnose folgen üblicherweise lange krankheitsbedingte Fehlzeiten wegen medizinischer Behandlungen und eingeschränkter Handlungsfähigkeit. Obwohl bei der Behandlung von Krebs in den letzten 30 Jahren Fortschritte erzielt wurden und die Zahl derer, die die Krankheit überleben, steigt, haben Betroffene auch nach Behandlungsende weiter mit langfristigen Symptomen und Einschränkungen wie z. B. Müdigkeit zu kämpfen. Diese Symptome und Einschränkungen können die Arbeitsfähigkeit von Krebsüberlebenden einschränken und damit den Verbleib bzw. den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erschweren. Untersuchungen haben gezeigt, dass die meisten Krebsüberlebenden in der Lage sind, weiter zu arbeiten bzw. ihre Arbeit wiederaufzunehmen, jedoch ein 1,4 Mal höheres Risiko für Arbeitslosigkeit haben als Menschen, die nie eine Krebsdiagnose bekommen haben. Instrumente, Praktiken, Maßnahmen und Interventionen, die auf die Förderung der Rehabilitation und des Wiedereinstiegs ins Erwerbsleben abzielen, sind unzweifelhaft von großer Bedeutung.

Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern (KMU) mangelt es an Informationen und Ressourcen für die Rehabilitation und die Rückkehr krebserkrankter Arbeitnehmer an ihren Arbeitsplatz, weshalb Strategien bzw. Programme sowie Unterstützung und Bildungsmaßnahmen für diese Unternehmen erforderlich sind. Nützlich wäre es, KMU mit Blick auf Information bzw. Unterstützung in den Bereichen Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz zu vernetzen, da diese voneinander lernen können und es gemeinsam einfacher ist, Zugang zu derartiger Unterstützung durch arbeitsmedizinische Diensten zu erlangen. Die Interessenträger sehen die geringe Größe von KMU aber auch als Vorteil an, da in diesen Unternehmen eine familiärere Atmosphäre herrscht und krebserkrankten Arbeitnehmern, die an ihren Arbeitsplatz zurückkehren, unter Umständen mehr Unterstützung geboten werden kann.

Abstimmungsergebnis:

Ja-Stimmen: 49

Nein-Stimmen: 106

Enthaltungen: 10

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema „Die sich verändernde Arbeitswelt, Lebenserwartung und Bevölkerungsalterung — Voraussetzungen, damit ältere Arbeitnehmer in der neuen Arbeitswelt aktiv bleiben können“

(Sondierungsstellungnahme auf Ersuchen des finnischen Ratsvorsitzes)

(2020/C 14/08)

Berichtersteller: **Irinel Eduard FLORIA**

Mitberichtersteller: **Vladimír BÁLEŠ**

Ersuchen des finnischen Ratsvorsitzes	Schreiben, 7.2.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union Sondierungsstellungnahme
Beschluss des Präsidiums	19.2.2019
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	10.9.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	25.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	131/0/3

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt, dass der finnische Vorsitz den Schwerpunkt auf die Ökonomie des Wohlergehens der Menschen (einschließlich älterer Menschen) legt, und sieht hierin einen positiven Schritt auf dem Weg zu einem besseren Gleichgewicht zwischen demografischer Entwicklung, Arbeitsmarkt und Gesellschaft.

1.2. Die Mitgliedstaaten haben das Problem der Bevölkerungsalterung erkannt und in den letzten Jahren einige Maßnahmen ergriffen. Diese Maßnahmen sind jedoch offenbar nicht miteinander verknüpft und ihre Auswirkungen wurden noch nicht bewertet. Zudem machen die Auswirkungen des technischen Fortschritts und die sich verändernde Art der Arbeit das Thema noch komplexer.

1.3. **Die Sozialpartner unterstützen in Zusammenarbeit mit den Regierungen als wesentliche Akteure die Umsetzung von Maßnahmen** auf verschiedenen Ebenen. **Die Zivilgesellschaft und die europäischen Sozialpartner sollten sich für die Förderung eines längeren Verbleibs im Erwerbsleben engagieren.**

1.4. **Politische Maßnahmen und die Bereitstellung von Mitteln auf EU-Ebene** könnten dazu beitragen, diese Hindernisse zu überwinden. Jedoch müssen die Unterschiede zwischen den Ländern in Bezug auf Demografie, Wirtschaft, Beschäftigung und Arbeitsbedingungen berücksichtigt werden. Die Mitgliedstaaten sollten EU-Fördermittel zur Finanzierung von Maßnahmen einsetzen. Die Verantwortung für die Förderung einer längeren Lebensarbeitszeit sollte hingegen gemeinsam bei den Staaten, Unternehmen und jedem Einzelnen liegen.

1.5. Die Kommission unterstützt die Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur wirksamen Bewältigung der Herausforderung der Bevölkerungsalterung über eine Vielzahl von Initiativen und Programmen ⁽¹⁾.

1.6. Es bedarf **umfassender Strategien**, die auf die Entwicklung nationaler Maßnahmen für die Förderung des aktiven Alterns ausgerichtet sind, da die demografischen und beschäftigungspolitischen Herausforderungen nur ganzheitlich angegangen werden können. Zur Bewältigung der Herausforderungen des aktiven Alterns werden folgende spezifische Empfehlungen vorgeschlagen:

⁽¹⁾ Evaluierungsbericht über das Europäische Jahr für aktives Altern und Solidarität zwischen den Generationen (2012), Europäische Kommission, 2014.

- 1.6.1. **Stärkung des sozialen Dialogs und Einbeziehung aller Interessenträger** in die Entwicklung integrierter Strategien und nationaler Maßnahmen für die Förderung des aktiven Alterns,
 - 1.6.2. **Entwicklung von Beschäftigungsfähigkeit und Kompetenzen durch das lebenslange Lernen,**
 - 1.6.3. **Förderung dynamischer Berufslaufbahnen und dynamischer Arbeit,**
 - 1.6.4. **Förderung der unternehmerischen Initiative bei älteren Menschen bzw. von älteren Gründerinnen und Gründern,**
 - 1.6.5. **Bekämpfung aller Arten von Diskriminierung, insbesondere der Diskriminierung aufgrund des Alters und des Geschlechts,**
 - 1.6.6. **Umsetzung von Initiativen für den Wissenstransfer und zur Weitergabe von Wissen,**
 - 1.6.7. **Umsetzung flexibler Arbeitszeitmodelle und Verbesserung der Arbeitsbedingungen,**
 - 1.6.8. **Förderung der Solidarität zwischen den Generationen und Änderung der Einstellung gegenüber dem Älterwerden.**
- 1.7. **Alle Maßnahmen sollten ständig überwacht werden. Die Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sollten angemessen bewertet werden.** Mit einem klaren Bild der Auswirkungen solcher Maßnahmen hätten die Mitgliedstaaten weitere Anreize für die Verbreitung und den Austausch bewährter Verfahren für aktives Altern.

2. Hintergrund

2.1. Der wichtigste Beitrag der EU im Bereich der Beschäftigung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ist die Gleichbehandlungsrichtlinie⁽²⁾, der zufolge die Diskriminierung aufgrund des Alters in den meisten Beschäftigungsbereichen verboten ist. Die Richtlinie hat sich jedoch bei der Beseitigung versteckter Altersdiskriminierung auf dem Arbeitsmarkt als nicht wirksam erwiesen — ein Phänomen, das viele ältere Menschen davon abhält, überhaupt eine Beschäftigung zu suchen.

2.2. Betrachtet man die europäische Ebene, so ist festzustellen, dass ein deutlicher Schwerpunkt der Strategie Europa 2020, die bald ausläuft, zwar die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie das Ziel ist, bis 2020 Vollbeschäftigung zu erreichen, dass die Kategorie der älteren Arbeitnehmer jedoch nicht unbedingt im Zentrum stand. Die europäische Säule sozialer Rechte hat das Konzept des aktiven Alterns verändert, da sie viele Aspekte umfasst, die für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer wichtig sind. Der Säule sozialer Rechte fehlt jedoch ein Umsetzungsmechanismus.

2.3. Im Rahmen des nächsten langfristigen EU-Haushalts hat die Kommission das Programm „Digitales Europa“ vorgeschlagen, das den Aufbau der strategischen digitalen Kapazitäten der EU und die Förderung der umfassenden Einführung digitaler Technologien zum Ziel hat. Dieses Programm soll die Digitalisierung der europäischen Gesellschaft und Wirtschaft gestalten und unterstützen und dafür sorgen, dass die EU-Bürger über die für die Bewältigung der Digitalisierung erforderlichen Kompetenzen verfügen.

2.4. **Die Bevölkerungsstruktur der EU verändert sich und wird sich in den kommenden Jahrzehnten zunehmend zugunsten älterer Menschen verschieben.** Die Gesamtbevölkerung der EU wird von 511 Mio. im Jahr 2016 auf 520 Mio. im Jahr 2070 wachsen. Die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64)⁽³⁾ hingegen wird aufgrund von Veränderungen bei der Fertilitätsrate, der Lebenserwartung und der Migrationsdynamik von 333 Mio. im Jahr 2016 auf 292 Mio. im Jahr 2070 deutlich schrumpfen⁽⁴⁾. Es wird davon ausgegangen, dass das gesamte Arbeitskräfteangebot in der Altersgruppe zwischen 20 und 64 Jahren nach 2070 erheblich zurückgehen wird (um 9,6 % in der EU). Die Zunahme des Anteils älterer Menschen an der EU-Bevölkerung sollte nicht unreflektiert mit einem entsprechenden Anstieg der Belastung der Systeme der sozialen Sicherheit gleichgesetzt und daraus etwa gefolgert werden, dass die bestehenden Rentensysteme nicht mehr zukunftsfähig sind.

2.5. Ausschlaggebend für die Finanzierung der Sozialsysteme ist nicht der demografische, sondern der wirtschaftliche Abhängigkeitsquotient. Darüber hinaus ist auch die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität von entscheidender Bedeutung, ermöglicht sie doch, den „Kuchen“ zu vergrößern, der unter den Erwerbstätigen, sondern auch unter den Erwerbstätigen und den Nichterwerbstätigen verteilt werden kann⁽⁵⁾.

2.6. Die demografische Herausforderung kann auch als Chance zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft begriffen werden. Die Unternehmen sollten die Tatsache, dass durch die alternde Bevölkerung neue Märkte für Waren und Dienstleistungen entstehen werden, in ihre Innovationsstrategien einplanen und innovative Dienste und Produkte anbieten (Seniorenwirtschaft).

⁽²⁾ Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung) (ABL L 204 vom 26.7.2006, S. 23).

⁽³⁾ <https://data.oecd.org/pop/working-age-population.htm>.

⁽⁴⁾ *The 2018 Ageing Report — Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*, Europäische Kommission, 2018.

⁽⁵⁾ *Die Zukunft der Arbeit: ein Lebenszyklusansatz*, Europäische Kommission, 2018.

2.7. **Für die EU insgesamt wird erwartet, dass die Lebenserwartung bei Geburt steigt** — bis 2070 um 7,8 Jahre für Männer und 6,6 Jahre für Frauen ⁽⁶⁾. Die positive Entwicklung, dass die Menschen länger und gesünder leben, kommt jedoch nicht in der Dauer ihres Berufslebens zum Ausdruck. Ein Mangel an Arbeitsplätzen und an geeigneten aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, Gesundheitsprobleme, fehlende einschlägige Kompetenzen sowie eine unbefriedigende Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben sind wichtige Gründe für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt. Gleichzeitig beeinflussen die Erfahrung von Altersdiskriminierung oder negative Stereotype die Entscheidung über einen vorzeitigen Ausstieg aus dem Erwerbsleben.

2.8. In Verbindung mit den Arbeitsplätzen und Arbeitsbedingungen älterer Menschen sollte die Geschlechterperspektive berücksichtigt werden. Der Trend zur Altersteilzeit ist in den letzten zehn Jahren bei Frauen nach wie vor stärker ausgeprägt als bei Männern ⁽⁷⁾.

2.9. Durch den großen Druck, unter dem Erwerbstätige stehen, könnten ältere Menschen stigmatisiert und als Belastung empfunden werden. Diese Stigmatisierung beschränkt sich jedoch nicht auf gesellschaftliche Gruppen, sondern findet sich auch bei einigen Arbeitgebern, die ältere Arbeitskräfte und Ruheständler gelegentlich als antriebsarm, lernresistent und nicht einsetzbar betrachten.

2.10. Die Diskriminierung von älteren Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern muss ebenso bekämpft werden wie Vorurteile ihnen gegenüber. Ältere Arbeitnehmer sind nicht unbedingt weniger produktiv als jüngere Arbeitnehmer. Ihre Fähigkeiten und Kompetenzen sind jedoch unterschiedlich gelagert, wobei ihre Hauptstärken ihr Fachwissen und ihre Erfahrung sind.

3. **Allgemeine Bemerkungen zur Nutzung von Technologie durch ältere Menschen**

3.1. Die vierte industrielle Revolution und die rasche Entwicklung und Integration neuer Technologien in Gesellschaft und Industrie haben derzeit ungeahnte Auswirkungen auf die Arbeitswelt. Die unterschiedlichsten manuellen und kognitiven Tätigkeiten werden zunehmend von Maschinen und Algorithmen ausgeführt oder in einigen Fällen sogar vollständig automatisiert. Gleichzeitig entstehen durch die Einbeziehung dieser neuen Technologien in Geschäftsmodelle in verschiedenen Branchen viele neue Arbeitsplätze. Die Tätigkeitsprofile vieler weiterer Arbeitsplätze werden neu definiert. Diese Entwicklungen deuten darauf hin, dass die Arbeitsmärkte weltweit und auf regionaler Ebene in den kommenden Jahren zwangsläufig einen tiefgreifenden Wandel durchlaufen werden.

3.2. Der technische Fortschritt hat deutliche Auswirkungen auf die Wirtschaft im Allgemeinen und übt erheblichen Druck auf den Arbeitsmarkt aus, da Arbeitgeber (falls möglich) einen Teil ihrer derzeitigen Arbeitskräfte durch Technik ersetzen, einen Teil der Menschen für neue Arbeitsplätze umschulen und hoch qualifizierte Arbeitskräfte suchen, die in der Lage sind, Technologien einzuführen, zu nutzen und anzupassen. In dieser Hinsicht sind ältere Arbeitnehmer noch stärker gefährdet.

3.3. Die Nutzung von Technologien macht es Seniorinnen und Senioren möglich, Teil unserer Online-Welt zu werden und alle ihre Vorteile zu nutzen. In der EU waren 87 % der über 75-Jährigen noch nie online ⁽⁸⁾. Ältere Bürgerinnen und Bürger sind möglicherweise nicht mit Begriffen und Konzepten im Zusammenhang mit digitalen Medien vertraut, einige von ihnen haben häufig körperliche Beeinträchtigungen wie Hör- oder Sehprobleme oder es fehlt ihnen an Verständnis bzw. sie haben Berührungängste, wenn es um Technologie und ihren Einsatz geht. Die digitale Kluft kann eines der größten Hindernisse für die Erhöhung der Beschäftigungsquote bei älteren Menschen sein, es sollten spezifische Initiativen für den Ausbau der IKT-Kenntnisse älterer Menschen ergriffen werden ⁽⁹⁾.

4. **Maßnahmen der Mitgliedstaaten zur Förderung des aktiven Alterns**

4.1. Mehrere Länder in der EU haben Strategien mit Maßnahmen zur Förderung längerer Erwerbsbiografien entwickelt ⁽¹⁰⁾. Da diese nationalen Initiativen in der Regel in Absprache mit den Sozialpartnern entwickelt werden und mehrjährige Rahmen zur Antizipation und Bewältigung der demografischen Alterung vorsehen, könnten sie als Mittel zur Entwicklung und Umsetzung eines integrierten Konzepts für aktives Altern eingesetzt werden.

4.2. Untersuchungen von Eurofound ⁽¹¹⁾ zeigen, dass es in einer Reihe von Ländern nationale Strategien für aktives Altern gibt und dass diese das Bewusstsein für die demografischen Herausforderungen geschärft haben. Eine Auswertung der nationalen Berichte lässt darauf schließen, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik der Länder dazu beigetragen hat, die Entwicklung von Kompetenzen und die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer zu fördern. Zur Qualität und Nachhaltigkeit dieser Arbeitsplätze liegen jedoch nur wenige oder keine Informationen vor. Die meisten Initiativen konzentrieren sich bisher auf Abhilfemaßnahmen wie die Gewährung von Lohnzuschüssen für die Einstellung älterer Arbeitnehmer, die Anhebung des durchschnittlichen Renteneintrittsalters und die Einschränkung von Frühverrentungen. Solche Maßnahmen an sich erfordern eine sorgfältige Prüfung und Analyse der wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen und reichen unter Umständen nicht aus, um älteren Beschäftigten eine längere Erwerbsbiografie zu ermöglichen.

⁽⁶⁾ *The 2018 Ageing Report — Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*, Europäische Kommission, 2018.

⁽⁷⁾ *A gender perspective on older workers' employment and working conditions*, Patricia Vendramin & Gerard Valencic, 2014.

⁽⁸⁾ *Statistiken zur digitalen Wirtschaft und Gesellschaft — Haushalte und Privatpersonen*, Eurostat, 2018.

⁽⁹⁾ ABl. C 228 vom 22.9.2009, S. 24.

⁽¹⁰⁾ <https://www.oecd.org/els/emp/ageingandemploymentpolicies.htm>.

⁽¹¹⁾ *Rolle der Regierungen und Sozialpartner bei der Erhaltung älterer Beschäftigter für den Arbeitsmarkt*, Eurofound, 2013.

4.3. Auch wenn die Wirksamkeit der meisten dieser Maßnahmen und Programme nicht offiziell evaluiert wurde, gelten sie gemeinhin als erfolgreich. In diesem Zusammenhang **betont der Ausschuss, wie wichtig eine Analyse und Bewertung der Auswirkungen der Maßnahmen auf die Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer ist.**

5. Spezifische Empfehlungen zur Bewältigung der Herausforderungen des aktiven Alterns

5.1. Nachstehend werden einige Maßnahmen aufgeführt, die eine Agenda für aktives Altern in der Europäischen Union unterstützen würden:

5.2. **Stärkung des sozialen Dialogs und Einbeziehung aller Interessenträger in die Entwicklung integrierter Strategien und nationaler Strategien für aktives Altern.** Die Regierungen, Arbeitgeber, NRO, Gewerkschaften und Arbeitnehmer müssen gemeinsam Verantwortung für die Förderung eines längeren Erwerbslebens übernehmen und ihre Anstrengungen bündeln. Die Akteure auf allen Ebenen müssen entscheidend an der Entwicklung, Aushandlung, Umsetzung und Evaluierung von Maßnahmen zur Anpassung der Arbeitswelt mitwirken, die dazu dienen, älteren Menschen eine längere Erwerbstätigkeit zu ermöglichen. Natürlich darf dies weder zu einem erhöhten Druck auf Ältere noch zu Notlagen für Menschen führen, die nicht mehr erwerbsfähig sind.

5.3. Die **Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Kompetenzentwicklung durch lebenslanges Lernen** ist ein wichtiges politisches Instrument, um ältere Arbeitnehmer im Arbeitsmarkt zu halten, da ältere Arbeitnehmer zunehmend seltener an Schulungen teilnehmen und im Falle von Arbeitslosigkeit schwerer einen neuen Arbeitsplatz finden. Lebenslanges Lernen und die Erwachsenenbildung fördern erwiesenermaßen nicht nur die Erwerbsbeteiligung, sondern auch die Lebensqualität, Gesundheit und Anpassungsfähigkeit. Lebenslanges Lernen und aktives Altern sollten nicht nur ein Thema für die heutigen älteren Arbeitskräfte sein. Mit gezielten Initiativen sollten auch junge Menschen, Studierende und sogar Kinder angesprochen werden, um Bewusstsein für die Zukunft der Arbeitswelt und die Bedeutung einer positiven Einstellung zum lebenslangen Lernen zu schaffen.

5.3.1. Beschäftigungsfähigkeit und Kompetenzentwicklung durch lebenslanges Lernen könnten durch folgende Maßnahmen verbessert werden:

5.3.1.1. Sicherstellung der öffentlichen Finanzierung und ausreichende Mittelausstattung für eine aktive Arbeitsmarktpolitik, um ältere Arbeitslose wieder ins Erwerbsleben zu integrieren, einschließlich Beratung und Unterstützung für Arbeitsuchende und Verringerung der Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit,

5.3.1.2. Stärkung der Rolle der öffentlichen Arbeitsverwaltungen im Hinblick auf die Bereitstellung umfassender Beratung und Begleitung Arbeitsuchender sowie maßgeschneiderter Vermittlungsunterstützung (u. a. staatlich geförderte Beschäftigung, Eingliederungsbeihilfen, gemeinnützige Sozialprojekte) sowie Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen zur Wiedereingliederung,

5.3.1.3. Unterstützung der Einführung betrieblicher, tarifvertraglicher und rechtlicher Maßnahmen zur Gewährleistung einer stärkeren Beteiligung älterer Menschen an Weiterbildung (Anreize zum Abbau geringer Beteiligung an innerbetrieblicher Weiterbildung insbesondere von Geringqualifizierten, Sicherstellung entsprechender Finanzmittel im Sinne einer Qualifikationsoffensive der über 45-Jährigen, Verbesserung des rechtlichen Rahmens zur Bildungsfreistellung),

5.3.1.4. Stärkung der Rolle nichtstaatlicher Organisationen bei der Unterstützung von Erwachsenenbildungsprogrammen und ihre Befähigung zur Durchführung groß angelegter Bildungsinitiativen für ältere Menschen als gleichwertiger Partner des Staats,

5.3.1.5. Verbesserung des Zugangs älterer Menschen zu digitalen Technologien, auch durch eine Anpassung der Geräte und Software an ihre besonderen Bedürfnisse (z. B. mehrsprachige Software), sowie Bereitstellung des Zugangs zum Internet als Grundverorgungsanspruch, der erschwinglich sein muss,

5.3.1.6. Verbreiterung des Angebots an Schulungsmöglichkeiten, Einsatz des Europäischen Sozialfonds und Schwerpunkt auf der Entwicklung von Querschnittskompetenzen, Lernkompetenz und IKT-Kompetenzen für die Altersgruppe der über 45-Jährigen,

5.3.1.7. Anerkennung neuer formal oder informell erworbener Kompetenzen über Zeugnisse und Befähigungsnachweise,

5.3.1.8. Durchführung von Sensibilisierungskampagnen für junge Menschen, Studierende und Kinder über die Bedeutung einer positiven Einstellung zum lebenslangen Lernen vor dem Hintergrund der Zukunft der Arbeitswelt und des aktiven Alterns,

5.3.1.9. Ausbau der Fähigkeit der EU-Mitgliedstaaten, statistische Daten über Arbeitsmarkttrends, Beschäftigungsquoten älterer Arbeitnehmer, Qualifikationsdefizite von Personen sowie andere gesellschaftliche Veränderungen zu erfassen, zu analysieren und auszuwerten.

5.4. Die **Förderung dynamischer Berufslaufbahnen und dynamischer Arbeit** sollte ein weiterer Schwerpunktbereich sein. Lebenslanges Lernen und die erhöhte Lebenserwartung werden dazu führen, dass Menschen im Laufe ihres Lebens mehr als nur einen Berufsweg einschlagen. Es ist davon auszugehen, dass die Menschen ihr ganzes Leben lang arbeiten und mehrere Sabbatjahre und berufliche Auszeiten zum Lernen, Umschulen und Reisen nehmen werden.

5.4.1. In diesem Sinne sollten die wichtigsten Initiativen zur Förderung dynamischer Berufslaufbahnen und dynamischer Arbeit Folgendes umfassen:

5.4.1.1. Antizipation neuer Arbeitsplätze und Laufbahnen, auf die sich die Arbeitnehmer während ihres Lebens umstellen könnten,

5.4.1.2. Verbesserung des Berufsberatungsangebots der öffentlichen Arbeitsverwaltungen, um den Arbeitnehmern während des schwierigen Prozesses der ständigen Weiter- und Neuqualifizierung eine Orientierungshilfe zu geben,

5.4.1.3. Einführung steuerlicher Anreize für Unternehmen, in kontinuierliche Aus- und Weiterbildungsprogramme für Arbeitnehmer sowie in ihre Attraktivität für ältere Arbeitnehmer und deren Anwerbung zu investieren,

5.4.1.4. Veranstaltung von Jobbörsen und Berufsmessen, Diskussionsgruppen für über 50-Jährige und Einrichtung von Jobcentern für ältere Menschen,

5.4.1.5. Einrichtung von Arbeitsgruppen mit älteren Arbeitnehmern, die Strategien entwickeln, wie der Arbeitsmarkt für ältere Menschen attraktiv gemacht werden bzw. bleiben kann.

5.5. Die Förderung unternehmerischer Initiative bei älteren Menschen ist ein wirksames Mittel zur Verlängerung der Erwerbsbiografie, zur Verringerung der Arbeitslosigkeit bei älteren Menschen und zur Verbesserung der sozialen Inklusion älterer Menschen. Viele ältere Menschen möchten möglicherweise erwerbstätig bleiben und entscheiden sich für die Selbstständigkeit als Alternative zu einer abhängigen Beschäftigung. Die Europäische Kommission beschäftigt sich schon seit langem mit dem Thema ältere Gründerinnen und Gründer und hat mehrere Initiativen in diesem Bereich eingeleitet ⁽¹²⁾.

5.5.1. Eine solche Form der unternehmerischen Initiative könnte durch Maßnahmen gefördert werden, die auf folgende Aspekte ausgerichtet sind:

5.5.1.1. Angebot von Schulungen, Mentoring und Beratung, um unternehmerische Kompetenzen zu entwickeln, ältere Menschen zu fördern, die ein eigenes Unternehmen gründen möchten, und bereits aktive ältere Gründerinnen und Gründer zu unterstützen,

5.5.1.2. Unterstützung der Vernetzung von Unternehmen durch die Bereitstellung physischer und virtueller Orte, an denen ältere Gründer, Institutionen und Jungunternehmer zusammenkommen und Möglichkeiten für die Zusammenarbeit und den Austausch zwischen den Generationen ausloten können,

5.5.1.3. Sicherstellung des Zugangs zu Finanzierungsmodellen für die Unternehmensgründung und Gewährung von Niedrigzinsdarlehen für Unternehmensgründungen,

5.5.1.4. Einrichtung europäischer Förderprogramme zur Unterstützung älterer Gründerinnen und Gründer,

5.5.1.5. Durchführung von Sensibilisierungskampagnen über die Vorteile älterer Gründer für Gesellschaft und Wirtschaft generell, aber auch für die älteren Menschen selbst.

5.6. Arbeitgeber begreifen ältere Arbeitnehmer zunehmend als loyale, erfahrene und zuverlässige Mitarbeiter, die sich mit ihrer Arbeit verbunden fühlen. **Das Vorurteil, dass ältere Arbeitnehmer nicht daran interessiert sind, ihre Kompetenzen zu entwickeln und keine Veränderung wollen, hält sich jedoch hartnäckig.** Der Vorbehalt, dass ältere Arbeitnehmer eine schlechtere Leistung abliefern als junge Arbeitnehmer, hat sich jedoch als unwahr erwiesen. Wenn sie weniger produktiv sind, ist dies in der Regel darauf zurückzuführen, dass sie nicht entsprechend geschult wurden. Ältere Arbeitnehmer können abnehmende körperliche oder kognitive Fähigkeiten durch jahrelange Erfahrung wettmachen. Ähnliche Untersuchungen haben gezeigt, dass bei Frauen die Wahrscheinlichkeit von Diskriminierung aufgrund des Alters etwas größer ist als bei Männern.

5.6.1. Lösungen, mit denen gegen Diskriminierung aufgrund des Alters und des Geschlechts vorgegangen werden soll, sollten folgende Aspekte abdecken:

5.6.1.1. Erlass strengerer Rechtsvorschriften zur Bekämpfung aller Formen der Diskriminierung,

5.6.1.2. Durchführung von Forschungsarbeiten, um festzustellen, ob die niedrige Beschäftigungsquote bei älteren Menschen eine Folge von Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt ist,

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/seniors_de.

5.6.1.3. Planung von Initiativen und Kampagnen zur Weiterqualifizierung von Frauen für einen leichteren Wiedereinstieg in den Beruf nach einer Pause,

5.6.1.4. Förderung von Einstellungen auf der Grundlage der benötigten Kompetenzen und von Verdiensten,

5.6.1.5. Fälligen Entscheidungen über Entlassungen anhand objektiver und berufsbezogener Kriterien, um sicherzustellen, dass die benötigten Qualifikationen und Kompetenzen erhalten bleiben und dass Ruhestandsregelungen fair angewandt werden.

5.7. Ein weiterer Schwerpunktbereich sollte die **Umsetzung von Initiativen zum Wissensaustausch/-transfer** sein. Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels besteht eine zusätzliche Herausforderung in der Suche nach Wegen für den wirksamen Wissens- und Erfahrungstransfer zwischen den Generationen. Auf der einen Seite spielt die Weitergabe von Wissen von der jüngeren an die ältere Generation eine Schlüsselrolle bei der Förderung des Verständnisses zwischen den Generationen und der Neuqualifizierung älterer Arbeitnehmer. Auf der anderen Seite kann die Weitergabe von Wissen von der älteren an die jüngere Generation zur Bewahrung der Kompetenzen älterer Arbeitnehmer beitragen und älteren Arbeitnehmern und Rentnern das Gefühl vermitteln, noch gebraucht zu werden, was ihre soziale Ausgrenzung verhindert.

5.7.1. Initiativen zum Wissensaustausch/-transfer sollten folgende Aspekte berücksichtigen:

5.7.1.1. Förderung laufender Mentoring- und Reverse-Mentoring-Beziehungen zwischen älteren und jüngeren Arbeitnehmern, die sich gegebenenfalls auf die IT-Kenntnisse und digitale Kompetenzen, Querschnittskompetenzen und Kundenbeziehungen konzentrieren,

5.7.1.2. Einrichtung von Schulungsprogrammen mit älteren Arbeitnehmern als Schulungsleitern (z. B. innerbetriebliche Weiterbildung, Unterricht, Simulatoren, E-Learning), unterstützt durch die praktische Anwendung der erworbenen Kompetenzen durch jüngere Arbeitnehmer und Rückmeldungen,

5.7.1.3. Aufbau von Wissensnetzen und Anwendergemeinschaften,

5.7.1.4. Einsatz von Wissensmanagementsystemen zur Dokumentierung und Bewahrung des Wissens älterer Arbeitnehmer,

5.7.1.5. Durchführung von Sensibilisierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Würdigung der Erfahrung älterer Arbeitnehmer und der Förderung der Weitervermittlung der im Laufe ihres Berufslebens erworbenen berufsspezifischen Kompetenzen an jüngere Arbeitnehmer, einschließlich verschiedener Möglichkeiten zur Herstellung eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen den Altersgruppen in Teams,

5.7.1.6. Zusammenarbeit mit Bildungseinrichtungen oder öffentlichen Arbeitsverwaltungen, um den Einstieg in den Arbeitsmarkt oder eine berufliche Umorientierung zu erleichtern.

5.8. **Anreize für ältere Arbeitnehmer für eine längere Erwerbstätigkeit können auch durch flexible Arbeitszeitregelungen und bessere Arbeitsbedingungen geschaffen werden, um so die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben zu fördern.** Allerdings sollten flexible Arbeitszeitregelungen mit Bedacht umgesetzt werden, um möglichem Missbrauch vorzubeugen.

5.8.1. Diese Fragen sollten durch den sozialen Dialog und Kollektivverhandlungen auf einer möglichst situationsnahen Ebene angegangen werden. Das Recht auf Rückkehr zum ursprünglichen Arbeitsmodell sollte garantiert werden, und derartige Regelungen sollten sowohl den Bedürfnissen der Arbeitgeber als auch der Arbeitnehmer Rechnung tragen ⁽¹³⁾.

5.8.2. Wenn die Erwerbsquote älterer Menschen erhöht werden soll, muss sichergestellt sein, dass die Menschen auch länger arbeiten können. Für die Anhebung der Beschäftigungsquote älterer Menschen reicht es jedoch nicht aus, diese gesund und arbeitsfähig zu erhalten und für Arbeitgeber attraktiv zu machen. Auch die verfügbaren Stellen müssen für ältere Menschen attraktiver werden. Die Qualität der Beschäftigung trägt somit erheblich dazu bei, ob ältere Arbeitnehmer auf den Arbeitsmarkt zurückkehren bzw. dort verbleiben.

5.8.3. Die Umsetzung flexibler Arbeitszeitmodelle und die Verbesserung der Arbeitsbedingungen könnte durch folgende Maßnahmen bewirkt werden:

5.8.3.1. Förderung der Entwicklung gesundheitsfördernder Arbeitszeitmodelle, die zwischen den Sozialpartnern auf Branchen- und Betriebsebene ausgehandelt werden, und Anwendung dieser Modelle während der gesamten Berufslaufbahn (z. B. Sabbatjahre, Bildungsurlaub) zur Förderung der Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben,

5.8.3.2. Einführung flexibler Regelungen für ältere Arbeitnehmer, z. B. flexible Arbeitszeiten, Arbeitszeitverkürzung, Telearbeit, Teilzeitarbeit und ein Programm für einen allmählichen Berufsausstieg,

⁽¹³⁾ ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 44.

5.8.3.3. Einrichtung eines europäischen Förderprogramms für die Nutzung flexibler Arbeitsmodelle für ältere Arbeitnehmer durch Arbeitgeber,

5.8.3.4. Beteiligung der Arbeitgeber, die an bestimmten Arbeitsstellen flexible Arbeitsregelungen für ältere Arbeitnehmer nutzen, an der Politikgestaltung,

5.8.3.5. Anpassung der Gesundheits- und Pflegesysteme an den künftigen Bedarf. Die nationalen Strategien und die Initiativen der Sozialpartner sind auf die Förderung des Konzepts der „Erwerbsfähigkeit“ ausgerichtet,

5.8.3.6. Anpassung der Arbeitsplätze, der Arbeitsbedingungen und des Arbeitsumfelds, um (insbesondere bei gefährlichen Tätigkeiten) den Bedürfnissen von Arbeitnehmern verschiedener Altersstufen gerecht zu werden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der anspruchsvolle Charakter der Tätigkeit Einschränkungen erfordern kann und dass sichergestellt werden muss, dass diese Einschränkungen ordnungsgemäß überwacht und gehandhabt werden,

5.8.3.7. Einführung wirksamer Präventionsstrategien und einer Risikobewertung unter Berücksichtigung bestehender gesetzlicher Verpflichtungen.

5.9. **Die Förderung der Solidarität zwischen den Generationen und eine geänderte Einstellung gegenüber dem Älterwerden** könnten auf folgende Weise erreicht werden:

5.9.1. Entwicklung und Durchführung von Informations- und Sensibilisierungskampagnen über den demografischen Wandel und diskriminierungsfreie Praktiken mit dem Ziel, eine Änderung der Einstellung gegenüber älteren Arbeitskräften zu bewirken und für längere Erwerbsbiografien zu werben. Diese Kampagnen sollten von allen Akteuren unterstützt werden, einschließlich der Unternehmen, staatlicher Stellen, NRO und anderer einschlägiger Interessenträger,

5.9.2. Förderung des Konzepts der Seniorenwirtschaft und der damit verbundenen Chancen und Vorteile.

Brüssel, den 25. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum Thema: „Die soziale Dimension der Fischerei“

(Sondierungsstimmungnahme)

(2020/C 14/09)

Berichtersteller: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

Befassung	Europäische Kommission, 27.3.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Plenums	14.5.2019
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Annahme in der Fachgruppe	4.9.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung am	25.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	137/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit muss auch eine ökologische und eine soziale Dimension beinhalten⁽¹⁾. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) betrachtet es als wesentlich, die Fischereipolitik nicht nur aus einer umweltpolitischen Perspektive heraus zu entwickeln, sondern auch die globale Bedeutung der Fischerei, ihre Auswirkungen auf die übrige Wirtschaft und ihre Rolle für die Sicherheit des Seeverkehrs und bei der Versorgung mit gesunden und bekömmlichen Lebensmitteln und der Eindämmung der Abwanderung der Bevölkerung in benachteiligten Gebieten zu berücksichtigen⁽²⁾. Der EWSA unterstreicht die Bedeutung der handwerklichen Fischerei und die Notwendigkeit unternehmensfreundlicher Rahmenbedingungen, die es diesem Wirtschaftszweig ermöglichen, nachhaltig zu wirtschaften und Arbeitsplätze bereitzustellen, die besonders für viele Küstenorte wichtig sind. Zur Verwirklichung der Gleichstellung der Frauen müssen ihre Rolle und ihr Beitrag besser anerkannt werden.

1.2. Der EWSA empfiehlt, regulatorische Kohärenz zwischen den Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Meeresschätze und den Vorschriften über Sicherheit und Arbeitsbedingungen auf See mittels Folgenabschätzungen in Bezug auf: a) die Beschäftigung, b) die Löhne, c) den Bau und die Seetüchtigkeit der Fischereifahrzeuge, d) angemessene Lebens- und Arbeitsbedingungen und e) die Qualifizierung und die Zertifizierung der Fischer sicherzustellen. Zudem fordert er im Sinne einer ganzheitlichen Steuerung des Sektors eine bessere Koordinierung zwischen den verschiedenen Ressorts und Dienststellen der Behörden auf allen Ebenen.

1.3. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, im Rahmen ihres Arbeitsprogramms einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Übernahme des Übereinkommens der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten in den gemeinschaftlichen Besitzstand auszuarbeiten und auf diese Weise harmonisierte Normen für die Ausbildung und Zertifizierung sowie mehr Seeverkehrssicherheit im Fischereisektor zu garantieren.

1.4. Der EWSA fordert alle Institutionen und die Sozialpartner auf, das Image der Fischerei als Berufs- und Beschäftigungsmöglichkeit für Inhaber von fischereilichen Berufsabschlüssen und sonstige Besatzungsmitglieder zu fördern sowie die soziale Benachteiligung und die schlechten Lebens- und Arbeitsbedingungen in vielen Fischereigemeinden und Hafenstädten anzugehen.

⁽¹⁾ Stellungnahme des EWSA „Für eine nachhaltige Zukunft Europas auf die Menschen hören (Sibiu und darüber hinaus)“ (Abl. C 228 vom 5.7.2019, S. 37).

⁽²⁾ Stellungnahme des EWSA „Fischereiaufsicht“ (Abl. C 110 vom 22.3.2019, S. 118).

1.5. Der EWSA ersucht die Europäische Kommission, die erforderlichen Änderungen an der Grundverordnung über die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) vorzuschlagen, damit hinsichtlich der Verbesserungen der Lebensbedingungen und der Sicherheit an Bord der Fischereifahrzeuge bei der Berechnung der Fangkapazität nicht die Tonnage und Maschinenleistung berücksichtigt werden ⁽³⁾.

1.6. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten auf, das Übereinkommen Nr. 188 der IAO zu ratifizieren, die erforderlichen Maßnahmen für seine ordnungsgemäße Umsetzung in nationales Recht und Anwendung zu ergreifen und die Kontrollbefugnis und sowie die Befugnis zur Ausstellung von Bescheinigungen angesichts der in einigen Ländern bestehenden Probleme bei der Koordinierung dieser Befugnisse gegebenenfalls an Klassifizierungsgesellschaften zu delegieren.

1.7. Der EWSA erinnert die Mitgliedstaaten daran, wie wichtig es ist, die Richtlinie (EU) 2017/159 des Rates ⁽⁴⁾, mit der das Übereinkommen Nr. 188 der IAO in den Besitzstand der Union übernommen wird, bis zum 15. November 2019 in innerstaatliches Recht umzusetzen. Er fordert die Kommission ferner auf, so bald wie möglich einen Vorschlag für eine ergänzende Richtlinie vorzulegen, die Kontrollvorschriften und Durchführungsbestimmungen enthält, wie dies für die Seeschifffahrt bereits geschehen ist, um ein harmonisiertes Inspektionssystem zu schaffen.

1.8. Der EWSA empfiehlt, die Kohärenz zwischen der Fischerei- und Handelspolitik zu verbessern. Folglich darf Ländern, die mit illegaler Fischerei und schwerem Missbrauch von Arbeitskräften in Verbindung gebracht werden, kein präferenzzieller Zugang zum Gemeinschaftsmarkt gewährt werden. In diesem Zusammenhang dürfen für aus diesen Ländern stammende Erzeugnisse auch keine Zollpräferenzen wie beispielsweise autonome Kontingente gewährt werden.

2. Einleitung und Hintergrund

2.1. Die Fischerei ist eine traditionelle Erwerbstätigkeit von großer kultureller Bedeutung und fungiert in vielen Küstengemeinden der Europäischen Union auch als wichtige Quelle für Nahrungsmittel, Beschäftigung, Handel, wirtschaftliches Wohlergehen und Freizeitgestaltung. Die dringende Notwendigkeit einer Regeneration der Fischbestände und der Umweltressourcen ist nicht zu bestreiten, doch wie der EWSA bereits in früheren Stellungnahmen betont hat, lag der Schwerpunkt der internationalen Bemühungen über viele Jahre hinweg auf der Sicherstellung der ökologischen Nachhaltigkeit und wurde den wirtschaftlichen Aspekten wenig, den sozialen Aspekten kaum und der Sicherheit des Seeverkehrs geringe Beachtung geschenkt.

2.2. Dennoch — und dem ständigen technologischen Fortschritt zum Trotz — gilt die Fischerei aufgrund von Faktoren wie Wetterbedingungen, körperlicher Anstrengung und einem Arbeitsumfeld, das konstant in Bewegung ist, nach wie vor als eine sehr risikoreiche Tätigkeit. Dies wiederum stützt sich auf statistische Daten, die belegen, dass die Fischerei im Vergleich zu anderen Sektoren eine gefährliche Beschäftigung ist. Insbesondere sind in der Europäischen Union laut den von der EMSA veröffentlichten Arbeitsunfallstatistiken ⁽⁵⁾ im maritimen Sektor zwischen 2011 und 2017 fast 120 Fischereifahrzeuge auf See verloren gegangen. 2016 war ein besonders katastrophales Jahr, in dem 525 Unfälle und Vorkommnisse gemeldet wurden, bei denen 55 Fischer auf See ums Leben kamen, 30 schwerverletzt und 184 verletzt wurden und 14 Schiffe verloren gingen. Dies zeigt, dass es immer noch viele Fischer gibt, die bei ihrer Arbeit auf See, mit der sie ihren Lebensunterhalt bestreiten und die Gesellschaft mit Lebensmitteln versorgen, schwer verletzt werden oder sogar ihr Leben verlieren.

2.3. Ungeachtet dessen wird im Bericht der EMSA hervorgehoben, dass 63 % der Unfälle an Bord von Fischereifahrzeugen auf menschliches Versagen zurückzuführen waren und sich in den meisten Fällen (65 %) während Fangeinsätzen ereigneten. Diese Daten zeigen, wie wichtig Ausbildung und Qualifizierung der Besatzungen im gesamten Fischereisektor und nicht nur auf Schiffen mit einer Länge von 24 Metern oder mehr sind. Selbstständige Fischer und Eigner kleiner Fischereifahrzeuge, die mit ihrer Besatzung an Bord arbeiten, sollten ebenfalls Zugang zu Ausbildung haben, und zwar nicht nur als Fischer, sondern auch in betriebswirtschaftlicher Hinsicht.

2.4. Die Gesamtbeschäftigung in der EU-Flotte, ausgedrückt in Vollzeitäquivalenten, ist seit 2008 durchschnittlich um 1,3 % jährlich zurückgegangen ⁽⁶⁾, was teilweise durch den Kapazitätsabbau bedingt ist. Den EU-Erweiterungen zum Trotz belief sich die Anzahl der EU-Schiffe im Jahr 2018 auf 81 644, d. h. 22 203 weniger als im Jahr 1996, von denen nur 65 400 weiterhin in Betrieb sind.

2.5. Der Durchschnittslohn pro Vollzeitäquivalent ist dagegen jährlich um 2,7 % gestiegen. Was die Wirtschaftsleistung der EU-Flotte betrifft, wurden 2016 weiterhin Rekord-Nettogewinne in Höhe von 1,3 Mrd. EUR erzielt ⁽⁷⁾. Diese guten Ergebnisse sind in erster Linie auf die wettbewerbsfähigen Erstverkaufspreise, die niedrigen Kraftstoffpreise, die Verbesserung der Betriebsleistung der Schiffe und das Wachstum einiger wichtiger Fischbestände zurückzuführen. Es muss jedoch präzisiert werden, dass den Daten zufolge die Flotten von fünf Mitgliedstaaten 2016 Nettoverluste verzeichneten (Kroatien, Zypern, Finnland, Litauen und Malta). Die Daten weisen zudem für 2016 Nettogewinne in Höhe von 1 32 Mio. EUR für die Küstenflotte aus, was gegenüber 2015 eine deutliche Steigerung ist (+ 36 %). Gleichzeitig verzeichnete dieses Flottensegment jedoch 2016 in sieben Mitgliedstaaten Nettoverluste.

⁽³⁾ Stellungnahme des EWSA „Europäischer Meeres- und Fischereifonds“, ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 104.

⁽⁴⁾ ABl. L 25 vom 31.1.2017, S. 12.

⁽⁵⁾ <http://www.emsa.europa.eu/emsa-documents/latest/item/3156-annual-overview-of-marine-casualties-and-incidents-2017.html>.

⁽⁶⁾ <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/2018-annual-economic-report-eu-fishing-fleet-stecf-18-07>.

⁽⁷⁾ <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/2018-annual-economic-report-eu-fishing-fleet-stecf-18-07>.

2.6. Trotz dieses positiven Trends, der guten Sozialvereinbarungen und der Bemühungen um bessere Löhne und Lebensbedingungen an Bord, Komfort und Telekommunikation ist die Fischerei für jüngere Menschen immer noch unattraktiv. Da die Tätigkeit in einer feindlichen Umwelt stattfindet, die Besatzungsmitglieder ihre Tätigkeit nur schwer mit einem Familienleben vereinbaren können und es zudem nicht gelungen ist, diese Verbesserungen zu kommunizieren, ist es nicht einmal während der Wirtschaftskrise der vergangenen Jahre gelungen, jüngere Menschen für den Sektor zu gewinnen. Der Beruf des Fischers wird von vielen potenziellen Unternehmern, die ihren eigenen Betrieb haben wollen, gar nicht ergriffen; in manchen Ländern haben Eigner kleiner Fischereifahrzeuge keinen Zugang zur Frühverrentung, selbst wenn sie unter den gleichen schweren Bedingungen wie ihre Angestellten arbeiten. Soziale Probleme beschränken sich nicht nur auf die Bedingungen an Bord. Die Lebensbedingungen an Land müssen ebenfalls verbessert werden. Einigen Studien zufolge haben Fischereigemeinden und Hafenstädte oftmals mit einer hohen Armutsrate, einem Mangel an öffentlichen Dienstleistungen und schlechten Lebensbedingungen zu kämpfen. Die Rolle von Frauen, insbesondere von mithelfenden Ehefrauen, für das Wohlergehen der Branche wird ebenfalls unterschätzt. Diese sozialen Aspekte müssen eingehender untersucht werden.

2.7. Aus den genannten Gründen fordert der Ausschuss die Europäische Kommission auf, die erforderlichen Maßnahmen nicht nur zur Gewährleistung der Sicherheit im Seeverkehr und zur Sicherstellung angemessener Arbeitsbedingungen, sondern auch zur Gewinnung qualifizierter Arbeitskräfte — was für das Überleben und die Entwicklung eines für Europa strategischen Sektors von grundlegender Bedeutung ist — voranzutreiben, zu vermitteln und vorzuschlagen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Der EWSA spricht sich für eine umfassende und verantwortungsvolle Gemeinsame Fischereipolitik aus. Deshalb müssen die Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Meeresschätze entsprechend kohärent sein und dürfen keinesfalls zulasten angemessener Arbeits- und Lebensbedingungen an Bord der Fischereifahrzeuge, der Sicherheit auf See, der Ausbildung und der Qualifizierung der Fischer gehen. Auch wenn sich die vom Meer ausgehenden Gefahren nicht beseitigen lassen, ist es durch entschlossenes Handeln der zuständigen Behörden zur Regulierung des Fischereisektors und Erhöhung der Sicherheit in diesem Sektor möglich, die Unfallrisiken zu reduzieren und die Bedingungen an Bord zu verbessern.

3.2. Der EWSA erinnert alle Mitgliedstaaten und die Europäische Union daran, dass sie das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (UNCLOS) unterzeichnet haben, das für die Flaggenstaaten die Verpflichtung vorsieht, die Sicherheit im Seeverkehr mittels ihrer nationalen Rechtsvorschriften auf der Grundlage international vereinbarter Normen zu gewährleisten. Die Flaggenstaaten können natürlich auch eigene Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit auf See ergreifen. Die Mitgliedstaaten haben zwar ihre Verpflichtung zur Regelung der sozialen Dimension des Seeverkehrs sehr ernst genommen (zum Teil auch dank der Legislativmaßnahmen der Europäischen Union), doch ist die Zahl der Ratifizierungen internationaler Übereinkommen über die Sicherheit und die Arbeitsbedingungen in der Seefischerei weiterhin sehr gering.

3.3. Aus diesem Grund gilt es nach Ansicht des EWSA, die Anwendung der bestehenden internationalen Rechtsinstrumente weiter zu fördern, u. a. des Übereinkommens Nr. 188 der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), das die sozialen Bedingungen an Bord der Fischereifahrzeuge regelt, des FAO-Übereinkommens über Hafenstaatmaßnahmen zur Verhinderung, Bekämpfung und Unterbindung der illegalen, unregulierten und undokumentierten Fischerei (IUU-Fischerei), des Übereinkommens von Kapstadt über die Sicherheit von Fischereifahrzeugen und des internationalen Übereinkommen über Normen für die Ausbildung, die Erteilung von Befähigungszeugnissen und den Wachdienst von Seeleuten, 1995 (STCW-F) der IMO.

3.4. Der EWSA erinnert daran, dass es wichtig ist, die soziale Verantwortung entlang der Wertschöpfungskette des Fischereisektors zu garantieren, und betrachtet das europäische Modell des sozialen Dialogs als Maßstab für die Gewährleistung angemessener Arbeitsbedingungen im Fischereisektor. In diesem Zusammenhang begrüßt er, dass die europäischen Sozialpartner gemäß Artikel 155 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Richtlinie (EU) 2017/159 ausgehandelt und vorgeschlagen haben, mit der das Übereinkommen Nr. 188 der IAO in Unionsrecht umgesetzt wurde.

3.4.1. Der Ausschuss bedauert es jedoch, dass der Geltungsbereich der Richtlinie aufgrund der fehlenden Zuständigkeit der Sozialpartner für die Aushandlung dieses Punktes nicht auf selbstständige Fischer ausgedehnt werden konnte. Deshalb und aufgrund der großen Anzahl der selbstständigen Fischer in der EU ist es notwendig, dass die Mitgliedstaaten das Übereinkommen Nr. 188 ratifizieren.

3.4.2. Zudem fordert der Ausschuss die Kommission auf, das Verfahren zur Regelung der sozialen Aspekte der Fischerei mittels eines Vorschlags für eine ergänzende Richtlinie zu komplettieren, die Kontrollvorschriften und Durchführungsbestimmungen enthält, um ein auf dem Gleichbehandlungsgrundsatz basierendes Inspektionssystem für die verschiedenen europäischen Gewässer und Flotten hinsichtlich der Auslegung und Anwendung der Rechtsnorm zu gewährleisten.

3.5. Eine unlängst veröffentlichte Studie des Europäischen Parlaments zur Ausbildung der Fischer⁽⁸⁾ zeigt, dass das Fehlen gemeinsamer Vorschriften für die Ausbildung und Zertifizierung der Fischer in der EU⁽⁹⁾ ein Risiko für die Sicherheit der Fischer selbst, aber auch für andere Nutzer der EU-Gewässer darstellt. Dieser Mangel an Rechtsvorschriften kann durch die Anwendung des STCW-F-Übereinkommens behoben werden. Deshalb fordert der EWSA die Kommission auf, Verfahren für die Umsetzung des STCW-F-Übereinkommens in Unionsrecht einzuleiten, um die Sicherheit für die Fischerei auf See zu verbessern, die gemeinhin als einer der gefährlichsten Berufe gilt.

⁽⁸⁾ [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617484/IPOL_STU\(2018\)617484_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/617484/IPOL_STU(2018)617484_EN.pdf).

⁽⁹⁾ Die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen enthält zwar zwingende Anforderungen für die Binnenfischerei, doch für die Meeresfischerei wurden noch keine Anforderungen festgelegt.

3.6. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, die Ausbildung in nautischen und fischereilichen Berufen zu fördern, um so die Professionalisierung des Sektors voranzutreiben und das Kompetenzniveau zur Förderung einer hochwertigen Beschäftigung zu verbessern. In diesem Sinne sollte bei der beruflichen Bildung auf Empirismus und praktische Erprobung gesetzt werden, ohne das hohe Niveau an Kompetenz und Eignung zu vernachlässigen, das Fachkräfte in maritimen Berufen benötigen. Dabei sollte der Schwerpunkt auf Modelle wie die duale Berufsausbildung gelegt werden. Zu diesem Zweck fordert der Ausschuss, stärker auf den EMFF zurückzugreifen, die Förderzwecke auszuweiten und die Mitheranziehung des ESF zur ergänzenden Finanzierung der Ausbildung unter besonderer Berücksichtigung der handwerklichen Fischerei zu genehmigen.

3.7. Der EWSA erinnert daran, dass die Übernahme des Übereinkommens in den Besitzstand der EU zahlreiche Vorteile für den Sektor mit sich bringen würde, da es dadurch möglich wäre, die Freizügigkeit von Arbeitnehmern mittels Ausstellung eines Befähigungsnachweises mit Gültigkeit in der gesamten EU (was aktuell nicht der Fall ist) zu gewährleisten, den Fischern die wechselnde Ausübung der Fischerei und anderer meeresbezogener Tätigkeiten zu erleichtern und harmonisierte Ausbildungsprogramme in der EU zu entwickeln. Für die ordnungsgemäße Anwendung des Übereinkommens bedarf es jedoch immer noch der Ausarbeitung europäischer Leitlinien für ärztliche Untersuchungen der Fischer zur Bescheinigung ihrer beruflichen Eignung. Dieser Leitlinien bedarf es auch für die Erfüllung der Bestimmungen in Artikel 10 des Übereinkommens Nr. 188 über die Arbeit im Fischereisektor, wonach kein Fischer ohne gültige ärztliche Bescheinigung an Bord eines Fischereifahrzeugs arbeiten darf. Vor diesem Hintergrund wird der Ausschuss für den sozialen Dialog in der Seefischerei 2019/2020 Leitlinien für die ärztliche Untersuchung der Fischer ausarbeiten.

3.8. Entsprechend den obigen Darlegungen erachtet der EWSA es als Priorität, dass die Behörden und zentralen Akteure mit dem Sektor in den Bereichen Ausbildung und Beschäftigung zusammenarbeiten, um den Beruf des Fischers attraktiver zu machen und Talente und junge Menschen für diese Branche zu gewinnen, die über 150000 Arbeitnehmer an Bord von Fischereifahrzeugen beschäftigt. Dies ist notwendig, um dem Mangel an Besatzungsmitgliedern entgegenzuwirken, der die Existenzfähigkeit des Sektors gefährdet und aktuell als das größte Problem gilt, dem die europäische Fischereiflotte gegenübersteht. Die Industrie weist darauf hin, dass ohne kurz- und mittelfristige Lösungen viele Schiffe im Hafen bleiben müssen. Deshalb ist es erforderlich, strategische Programme im sozialen Bereich einzuleiten, um zum einen europäische Arbeitskräfte für den Fischereisektor zu gewinnen und zum anderen die Einstellung ausländischer Arbeitskräfte zu vereinfachen. Der EWSA empfiehlt, Berufswege im See- und Fischereisektor zu fördern und die Fischerei als einen achtbaren Beruf zu präsentieren, der jungen Menschen zahlreiche Möglichkeiten bietet.

3.9. Die Vernachlässigung der sozialen Förderung des Fischereisektors hat in der EU zu einem geringeren Interesse an diesem Beruf geführt. Dies wiederum hat dazu beigetragen, dass in den Gewässern der EU vermehrt Wanderarbeiter (Fischer aus Nicht-EWR-Ländern) beschäftigt werden, die in bestimmten Fällen und Ländern leicht Opfer missbräuchlicher Arbeitsbedingungen werden können⁽¹⁰⁾. Die Besonderheiten des Fischereisektors, in dem die Beschäftigung über einen längeren Zeitraum hinweg auf See stattfindet, führen dazu, dass in diesem Sektor tätige Wanderarbeiter besonders gefährdet sind.

3.10. Zur Lösung dieses Problems und in Übereinstimmung mit der Entschließung der IAO, die im Jahr 2017 im Rahmen des Dreiertreffens zu Themen im Zusammenhang mit Wanderarbeitern im Fischereisektor angenommen wurde⁽¹¹⁾, erachtet es der EWSA als erforderlich, allgemeine Grundsätze und praktische Leitlinien für faire Dienstleistungen im Hinblick auf den Arbeitsmarkt im Fischereisektor zu entwickeln. Dazu gehören: a) ausreichende und angemessene Informationen für die Eigner von Fischereifahrzeugen und in Bezug auf (grenzüberschreitende) Arbeitsmarktdienstleistungen; b) Musterverträge für (grenzüberschreitende) Arbeitsmarktdienstleistungen im Fischereisektor; c) ausreichende und angemessene Informationen für Fischer, die eine Beschäftigung an Bord von (ausländischen) Fischereifahrzeugen suchen, und d) Beschwerdeverfahren. Vor diesem Hintergrund wird der Ausschuss für den sozialen Dialog in der Seefischerei 2019/2020 Leitlinien für die Einstellung von Wanderarbeitern als Fischer zu angemessenen Beschäftigungsbedingungen ausarbeiten.

3.11. Der Ausschuss fordert die Mitgliedstaaten der Europäischen Union zudem auf, das Übereinkommen Nr. 188 der IAO zu ratifizieren, anzuwenden und durchzusetzen. Ferner ruft er die Europäische Kommission dazu auf, Daten und Statistiken zur Situation der im Fischereisektor tätigen Wanderarbeiter in Europa zu erheben.

3.12. Gemäß Artikel 22 der GFP-Grundverordnung bemühen sich die Mitgliedstaaten um ein stabiles und dauerhaftes Gleichgewicht zwischen der Fangkapazität ihrer Flotten und ihren Fangmöglichkeiten. Zu diesem Zweck stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Fangkapazität ihrer Flotten zu keinem Zeitpunkt die mit Blick auf Tonnage (Raumgehalt in BRT) und kW (Maschinenleistung) festgelegten Kapazitätsobergrenzen übersteigt. Die europäischen Sozialpartner haben mittels einer kürzlich durchgeführten, von der EU kofinanzierten Studie⁽¹²⁾ zu den sozialen Auswirkungen dieser Obergrenzen darauf hingewiesen, dass sich die Begrenzung der Tonnage negativ auf die Sicherheit, den Komfort der Fischer und die Fischqualität auswirkt, da Anstrengungen zur Verbesserung der Sicherheit, des Komforts und der Qualität auf den Schiffen dadurch untergraben werden, dass zusätzliche Kubikmeter beispielsweise auf Kosten des Frachtraum-, Maschinenraum- oder Kraftstofftankvolumens gehen.

3.13. Aus den im vorstehenden Absatz genannten Gründen empfiehlt der EWSA der Europäischen Kommission, alternative Lösungen für die Messung der Fangkapazität zu finden und sich dabei an Norwegen oder Island zu orientieren, wo man die Schiffsbereiche für Ruhe, Komfort und Freizeitgestaltung aus der Berechnung auf der Grundlage bestimmter Faktoren wie der zugewiesenen Fangquote oder der Größe des Schiffes ausgeschlossen hat. In diesem Sinne müsste ergänzend eine Erhöhung der Schiffstonnage zugelassen werden, wenn das zusätzliche Volumen zur Verbesserung der Sicherheit und des Komforts der Besatzungen nötig ist.

⁽¹⁰⁾ Stellungnahme des EWSA „Mehrjahresplan für Grundfischbestände in der Nordsee“ (Abl. C 75 vom 10.3.2017, S. 109).

⁽¹¹⁾ https://www.ilo.org/sector/activities/sectoral-meetings/WCMS_552794/lang-en/index.htm.

⁽¹²⁾ <http://www.chil.me/download-file/4bd3f613-0ecc-455b-a6ec-60262363eb24/analysis-on-gross-tonnage-and-propulsion-power-ceilings>.

3.14. Der EWSA weist ferner darauf hin, dass sowohl das Übereinkommen Nr. 188 als auch die Richtlinie (EU) 2017/159 gesetzlich vorschreiben, dass neue (ab dem 15. November 2019 gebaute) Fischereifahrzeuge mehr Platz für die Unterbringung von Besatzungsmitgliedern an Bord bieten müssen. Auch aus einer kürzlich in Frankreich durchgeführten Studie geht hervor, dass sich die Arbeitszeiten verlängert und die Ruhezeiten verkürzt haben, was für die Fischer ein erhöhtes Gesundheitsrisiko sowie erhöhte Arbeitsrisiken zur Folge hat. Ähnliche Ergebnisse, die eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen bestätigen, wurden auch von der Universität Wageningen in den Niederlanden und vom Technologiezentrum für die maritime Wertschöpfungskette und Nahrungsmittel, AZTI, in Spanien veröffentlicht.

3.15. Der EWSA hebt hervor, dass die Anlandepflicht eine Erweiterung der Räumlichkeiten für die Lagerung von Beifängen erfordert, die nicht mehr ins Meer zurückgeworfen werden dürfen, und aufgrund des fehlenden Lagerraums für die Zielarten zu einem erhöhten Kraftstoffverbrauch sowie zu Zusatzkosten für die Entladung, das Sortieren von Hand, das Wiegen und die Verarbeitung führt⁽¹³⁾. Er weist zudem darauf hin, dass dies die Sicherheit an Bord und die Stabilität des Schiffes gefährdet, da hierdurch die Stapelung der Kisten im Laderaum sowohl im Hinblick auf die Anzahl als auch auf die Höhe zunimmt, was wiederum die Gefahr birgt, dass hängende Lasten herunterfallen.

3.16. Hinzu kommt, dass untermäßige Fische nicht für den unmittelbaren menschlichen Verzehr in Verkehr gebracht werden dürfen. Dies führt zu großen Mengen an Fischabfällen, insbesondere in den südlichen Mitgliedstaaten der EU, die keine Fischmehlfabriken haben, sowie zu Einkommensverlusten der Fischer, die für diese Fänge einen unangemessen niedrigen Preis erhalten.

3.17. Hier wird die Rechtskollision zwischen Artikel 15 der GFP zur Anlandepflicht und dem Übereinkommen Nr. 188, insbesondere im Hinblick auf die Vorschriften in Bezug auf die Ruhezeiten (Artikel 14), deutlich. Der EWSA fordert die Europäische Kommission auf, eine Folgenabschätzung einzuleiten und geeignete Maßnahmen vorzuschlagen, um die rechtlichen Inkohärenzen zwischen den unterschiedlichen von der EU angenommenen Rechtsinstrumenten zu beseitigen, unter denen die Fischer leiden.

3.18. Das Durchschnittsalter der europäischen Flotte beträgt 23 Jahre, jedoch mit Ausnahmefällen wie Spanien, wo es immer noch mehr als 2500 Schiffe gibt, die über 40 Jahre alt sind. Die meisten dieser Schiffe sind klein und dienen der handwerklichen Fischerei. Mit dem Ziel der Gewährleistung der Sicherheit und besserer Lebens- und Arbeitsbedingungen an Bord erachtet der EWSA es für notwendig, einen Plan für die Erneuerung und Modernisierung der Flotte auszuarbeiten. Dieser Plan könnte durch die Entwicklung von Finanzinstrumenten und mit der Unterstützung der Europäischen Investitionsbank (EIB) realisiert werden, um so den Fischereiu-nternehmen den Zugang zu Finanzierungen zu erleichtern. Andererseits wäre es wünschenswert, wenn im Rahmen des zukünftigen Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) Beihilfen zur Erneuerung und Modernisierung der Flotte berücksichtigt würden, ohne dass dabei die Fangkapazität erhöht wird.

3.19. Abschließend nimmt der EWSA auf die Handelspolitik der Europäischen Union Bezug. Derzeit stammen über 60 % des Fisches, der auf dem Gemeinschaftsmarkt verzehrt wird, aus Drittländern. Viele dieser Importe von Fischereierzeugnissen unterliegen Handelsabkommen, in deren Rahmen insbesondere Entwicklungsländern Zollpräferenzen gewährt werden (Allgemeines Präferenzsystem, Wirtschaftspartnerschaftsabkommen usw.). In einigen Fällen werden diese Präferenzen mit Drittländern ausgehandelt, die die Standards für soziale und ökologische Nachhaltigkeit, die den europäischen Erzeugern durch die EU-Bestimmungen auferlegt werden, nicht erfüllen⁽¹⁴⁾. Dies führt zu einem unlauteren Wettbewerb und Wettbewerbsnachteilen für die europäischen Unternehmen. Die Anstrengungen der EU zur nachhaltigen und sozial verantwortlichen Bereitstellung von Meereserzeugnissen sind daher mit der Einfuhr von Erzeugnissen aus bestimmten Ländern, in denen Nachhaltigkeit und Sozialverantwortung keine oder nur eine geringe Rolle spielen, nicht vereinbar.

3.20. Die EU muss ihre Handelspolitik nutzen, um durchzusetzen, dass für europäische und nicht-europäische Marktteilnehmer die gleichen Vorschriften im Hinblick auf die ökologische und soziale Nachhaltigkeit gelten, und darf auf dem Binnenmarkt nur Produkte zulassen, die diesen Vorschriften entsprechen. Anderenfalls würde die EU der internationalen Gemeinschaft das falsche Signal senden, dass sie diejenigen belohnt, die sich weniger für die Nachhaltigkeit der Fischbestände und eine faire Behandlung der Menschen einsetzen.

3.21. Der EWSA empfiehlt, die Kohärenz zwischen der Fischerei- und Handelspolitik zu verbessern. Folglich darf Ländern, die mit illegaler Fischerei (IUUF) und schwerem Missbrauch von Arbeitskräften in Verbindung gebracht werden, kein präferenzzieller Zugang zum Gemeinschaftsmarkt gewährt werden — das Gegenteil sollte der Fall sein. Ebenso sollten die autonomen Zollkontingente nicht für Erzeugnisse aus Ländern gelten, die sich an der illegalen Fischerei (IUUF) beteiligen (beispielsweise Thailand, das von der Europäischen Kommission mit einer gelben Karte verwarnet wurde). Der EWSA schlägt vor, diese Instrumente nur dann einzusetzen, wenn eine ausreichende Belieferung unserer Märkte mit europäischen Erzeugnissen nicht möglich ist, und nicht, um nicht nachhaltige Erzeugnisse zu noch geringeren Preisen zu importieren. Dieses Zollinstrument bewirkt zudem, dass die Preise der Erzeuger aus der EU noch stärker unter Druck geraten.

3.22. Menschen mit einer unzureichenden Zufuhr an Omega 3 und anderen Nährstoffen Zugang zu Fisch zu angemessenen Preisen zu verschaffen, sollte als eine sozialpolitische Maßnahme angesehen werden, die sich auch unmittelbar auf die Kosten des Gesundheitswesens auswirkt. In vielen EU-Staaten besteht in der Esskultur bei Fischereierzeugnissen noch Verbesserungsbedarf auf dem Weg zu einer abwechslungsreichen und gesunden Ernährung.

Brüssel, den 25. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

⁽¹³⁾ Stellungnahme des EWSA „Anlande- und Fischereiverpflichtung“ (ABl. C 311 vom 12.9.2014, S. 68)

⁽¹⁴⁾ Stellungnahme des EWSA „Fischereiaufsicht“ (ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 118).

III

(Vorbereitende Rechtsakte)

EUROPÄISCHER WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS

546. PLENARTAGUNG DES EWSA, 25.9.2019-26.9.2019

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Bessere Rechtsetzung: Wir ziehen Bilanz und erneuern unser Engagement“

(COM(2019) 178 final)

(2020/C 14/10)

Berichtersteller: **Denis MEYNENT**

Befassung	Europäische Kommission, 3.6.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	3.9.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	25.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	99/0/0

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die Rechtsvorschriften der EU sind ein wesentlicher Integrationsfaktor. Verhältnismäßige Rechtsvorschriften sind ein Garant des rechtlichen Schutzes und der Rechtssicherheit, die für sämtliche Akteure und Bürger der EU wichtig sind. ⁽¹⁾

1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) fordert, die Fortführung der Agenda für bessere Rechtsetzung von bestimmten substanziellen Verbesserungen abhängig zu machen (siehe nachfolgende Empfehlungen). Er schlägt vor, die Verantwortung für diese Agenda einem Vizepräsidenten der neuen Europäischen Kommission zu übertragen.

1.3. Der EWSA weist darauf hin, dass eine bessere Rechtsetzung kein Ersatz für politische Entscheidungen sein kann und unter keinen Umständen zu einer Deregulierung oder zu einer Verringerung des Sozialschutzes, des Umwelt- und Verbraucherschutzes oder der Grundrechte führen darf. ⁽²⁾

1.4. Mit den Instrumenten für „Bessere Rechtsetzung“ muss dafür gesorgt werden, dass die EU-Politik tatsächlich nachhaltig ist.

1.5. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Leitlinien und Kriterien des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung zu überarbeiten, um die nachhaltige Entwicklung und die Nachhaltigkeitsziele der Agenda 2030 in die Bewertungsverfahren einzubeziehen. So sollte eine formelle „Nachhaltigkeitskontrolle“ in das Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung aufgenommen werden.

1.6. Der EWSA bekräftigt seine Forderung nach einer Weiterentwicklung des europäischen „Ökosystems“ für Folgenabschätzung und Evaluierung, um die Qualität dieser Verfahren zu verbessern und die aktive Beteiligung der organisierten Zivilgesellschaft an der Gestaltung und Umsetzung der Rechtsvorschriften zu fördern. ⁽³⁾

⁽¹⁾ Siehe ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 11, Ziffer 1.1.

⁽²⁾ Siehe ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 81, Ziffer 1.4.

⁽³⁾ ABl. C 434 vom 15.12.2017, S. 11.

- 1.7. Bei den Folgenabschätzungen sollte stets ein Kosten-Nutzen-Ansatz verfolgt werden, der sich auf zuverlässige und überprüfbare Daten sowie auf einen qualitativen Ansatz im Interesse der Beteiligten stützt.
- 1.8. Der EWSA fordert die Kommission auf, eine intelligente Bewertungsmatrix zu entwickeln, die eine dynamische Modellierung der Auswirkungen wesentlicher Änderungen der Mitgesetzgeber und Interessenträger ermöglicht, indem die Auswirkungen bestimmter Parameter wie Emissionsraten, Prozentsätze, Schwellenwerte oder quantitative Obergrenzen, aber auch qualitative Daten objektiviert werden. Hier plädiert der EWSA für ein Pilotprojekt für intelligente Modellierung.
- 1.9. Die Folgenabschätzungen müssen integriert sein, d. h. allen Kriterien Rechnung tragen. Dazu gehören in erster Linie Sozialschutz, Verbraucherschutz und Beschäftigung, aber auch die Nachhaltigkeitsziele, Gesundheit, Umwelt, Klima, territoriale Auswirkungen, KMU und Kleinstunternehmen.
- 1.10. Der EWSA spricht sich dafür aus, in diesem Sinne entschlossen zugunsten von KMU zu handeln (*Act small first*), und fordert, das Prinzip *Think small first* und den „KMU-Test“ zu bewerten, um ihre Effizienz zu steigern und „KMU-kompatible“ Rechtsvorschriften zu konzipieren, um die Entwicklung der KMU im Binnenmarkt rechtssicher zu fördern.
- 1.11. Die Methodik für die Durchführung der Folgenabschätzungen muss transparent sein und mit den anderen Organen und den beratenden Gremien geteilt werden, damit diese Änderungen beantragen und Stellungnahmen vorlegen können, die vorab geprüft werden.
- 1.12. In den unabhängig und objektiv erstellten Folgenabschätzungen sollten alternative Optionen analysiert und gegebenenfalls vorgeschlagen werden. Dabei sind die Vor- und Nachteile der verschiedenen Szenarien klar herauszustellen.
- 1.13. Der mit der Qualitätskontrolle betraute Ausschuss für Regulierungskontrolle ist ein nützliches Gremium, das sich im Rahmen der Folgenabschätzungen bewährt hat. Deshalb sollte dieser Ausschuss bei der Entwicklung eines integrierten Ansatzes eine wichtigere Rolle spielen.
- 1.14. Die Überprüfungsklauseln sollten so formuliert sein, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten die Umsetzung der einschlägigen Rechtsvorschriften überwachen und eine integrierte Analyse ihrer Auswirkungen auf die Interessenträger vornehmen können.
- 1.15. Der EWSA, der die Gegebenheiten vor Ort unmittelbar kennt und über ein umfangreiches Netz von Kontakten und das Fachwissen seiner Mitglieder verfügt, wird sich auf Ex-post-Bewertungen und qualitative Bewertungen konzentrieren; sie ermöglichen eine Einschätzung der Auswirkungen gesetzgeberischer und politischer Maßnahmen der EU und die Rückmeldung der praktischen Erfahrungen der europäischen Wirtschafts- und Sozialpartner⁽⁴⁾.
- 1.16. Nach Ansicht des EWSA sollten die Organisationen der Zivilgesellschaft im Rahmen einer kollaborativen Partnerschaft besser in die Konsultationen eingebunden werden.
- 1.17. Die Fragebögen sollten ergebnisoffen sein und den Befragten die Möglichkeit geben, sich detaillierter zu äußern. Der EWSA fordert die Kommission auf, die Antworten mit einem qualitativen Ansatz auszuwerten, der mehr Raum für eine differenzierte Bewertung der Ergebnisse lässt.
- 1.18. Der EWSA ist der Ansicht, dass das „Innovationsprinzip“ jedweder Rechtsgrundlage entbehrt, und stuft es als ausgesprochen unscharfes Kriterium ein, das daher nur in spezifischen Fällen in Betracht gezogen werden sollte, in denen es einen Mehrwert bietet, mit Ausnahme des reibungslosen Funktionierens des Binnenmarkts und des Sozial-, Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitsschutzes. Der Ausschuss bekräftigt sein Bekenntnis zur Anwendung des Vorsorgeprinzips (Artikel 191 AEUV) und hält es für angezeigt, eine Initiativstellungnahme zum Inhalt und zum Einsatz des „Innovationsprinzips“ sowie zur Vereinbarkeit dieser beiden Prinzipien zu erarbeiten.
- 1.19. Die Reduzierung unnötiger Kosten muss über eine Bewertung der bestehenden Rechtsvorschriften auf „Einzelfallbasis“ erfolgen, bei der konkret festgelegt wird, was vereinfacht, gestrafft oder abgeschafft werden kann, und nicht über „politisch“ festgelegte Ziele.
- 1.20. Der Ausschuss fordert die Kommission in diesem Zusammenhang auf, im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit die Kriterien festzulegen, nach denen ein Regelungs- oder Verwaltungsaufwand als sinnvoll oder nicht sinnvoll eingestuft werden kann.
- 1.21. Der EWSA fordert eine ausgewogene und nüchterne Bilanz der REFIT-Plattform. Die Plattform sollte mit Regeln und Mitteln ausgestattet werden, die es ihr ermöglichen, schneller auf Befassungen zu reagieren. Gleichzeitig sollte ihre Arbeitsweise geklärt werden.

⁽⁴⁾ ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 45, Ziffer 1.9.

1.2.2. Das Mandat der Plattform muss überarbeitet werden, damit das REFIT-Programm in beide Richtungen funktioniert, d. h. nicht vorwegnimmt, in welche Richtung die Rechtsvorschrift geändert werden soll: Hinzufügung, Ergänzung, Änderung oder Streichung eines Rechtsaktes. ⁽⁵⁾

2. Zusammenfassung der Mitteilung

2.1. Nach Ansicht der Kommission hat die bessere Rechtsetzung die Politikgestaltung verbessert und sollte weiterhin das Kernelement ihrer Arbeitsmethoden bilden. Mit der besseren Rechtsetzung werden laut Kommission keine verborgenen Deregulierungsabsichten verfolgt. Trotz ermutigender Ergebnisse bewertet die Kommission ihre Arbeit kritisch.

2.2. Als positiver Aspekt wird u. a. die stärkere Beteiligung von Bürgern, Interessenträgern und der Zivilgesellschaft an den von der Kommission durchgeführten Konsultationen herausgestellt.

2.3. In den Folgenabschätzungen werden laut Kommission die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen ihrer Initiativen systematisch untersucht.

2.4. Hinsichtlich der Evaluierungen der auf EU-Ebene angewandten Rechtsvorschriften begrüßt die Kommission, dass inzwischen drei Viertel der Folgenabschätzungen mit einer Evaluierung der Politik oder des betreffenden Sektors einhergehen.

2.5. Das Programm REFIT wertet die Kommission positiv. Zwischen 2015 und 2018 legte die Kommission 150 Maßnahmen zur Vereinfachung des Unionsrechts vor.

2.6. Trotz dieser positiven Bilanz zeigt die Kommission eine Reihe möglicher Verbesserungen auf und verpflichtet sich konkret, u. a. die Zusammenarbeit mit dem EWSA und dem AdR zu intensivieren, die Qualität der öffentlichen Konsultationen zu verbessern und zu kontrollieren und anhand des von der einschlägigen Taskforce vorgeschlagenen gemeinsamen Rasters eine genauere Bewertung der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit vorzunehmen.

3. Bewertung durch den Ausschuss

3.1. Unter Federführung der Kommission oder anderer Gremien (AStV, Ausschuss für Regulierungskontrolle, OECD) wurden zahlreiche Projekte durchgeführt, um die Fortschritte der EU in drei Bereichen zu bewerten:

- Folgenabschätzung,
- Konsultation der Interessenträger, der Zivilgesellschaft und der Bürger,
- Vereinfachung und Verringerung des Regelungsaufwands.

Trotz kontinuierlicher Anstrengungen der Kommission gibt es nach wie vor Schwierigkeiten.

3.2. Folgenabschätzung

3.2.1. Zunahme der wirtschaftlichen Kriterien: Im Lauf der Jahre wurden verschiedene wirtschaftliche Kriterien hinzugefügt (Wettbewerbsfähigkeitstest, digitaler Test, KMU-Test, zukunftsfähige Rechtsetzung, Innovationsprinzip). Diese übermäßige Zunahme der Kriterien wirft drei Schwierigkeiten auf: die Rangfolge der wirtschaftlichen Kriterien, ihre Bedeutung im Vergleich zu den sozialen und ökologischen Kriterien (welches Kriterium ist letztlich entscheidend?), eine gewisse Bürokratisierung des Verfahrens.

3.2.2. Im Wesentlichen kostenorientierte Methodik: Die verschiedenen Instrumente der *Toolbox* ⁽⁶⁾, die der Kommission für die Abschätzung der Folgen einer Initiative zur Verfügung stehen, sind statisch und kostenorientiert und prüfen nur eine Reihe von allgemeinen Fragen, ohne den qualitativen Aspekt hervorzuheben und Alternativen in Erwägung zu ziehen. Die Instrumente bestehen unkorreliert nebeneinander, was einen integrierten Ansatz, der Kosten und Nutzen miteinander verknüpft und auf territorialen Zusammenhalt, nachhaltige Entwicklung und Wettbewerbsfähigkeit ausgerichtet ist, unmöglich macht. Und schließlich gibt es keine speziellen Instrumente für die Bereiche Umwelt und Klima.

3.2.3. Fehlende Folgenabschätzungen für delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte: Diese Rechtsakte haben weitreichende Konsequenzen und sind im EU-Recht inzwischen sehr wichtig. 2018 gab es 861 Durchführungsrechtsakte, 96 delegierte Rechtsakte und 72 Rechtsakte mit Gesetzescharakter. ⁽⁷⁾ Die Kommission räumt ein, dass es aufgrund von Zeit- bzw. Geldmangel wenige Folgenabschätzungen für delegierte Rechtsakte gibt. Der EWSA vertritt außerdem den Standpunkt, dass er angesichts der Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft nicht nur zu Gesetzgebungsakten, sondern auch im Zuge des Verfahrens der Befugnisübertragung und bei einer eventuellen Änderung der genannten Rechtsakte um Stellungnahme ersucht werden sollte ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ ABl. C 303 vom 19.8.2016, S. 45, Ziffer 1.11.

⁽⁶⁾ *Better regulation Toolbox* (Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung), Europäische Kommission, SWD(2017) 350 final, 7. Juli 2017.

⁽⁷⁾ Quelle: Statistiken zu Rechtsakten — EUR-Lex (<https://eur-lex.europa.eu/statistics/legislative-acts-statistics.html>).

⁽⁸⁾ ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 145.

3.2.4. Keine Folgenabschätzungen für wesentliche Änderungen der Mitgesetzgeber: Obwohl in Ziffer 15 der Interinstitutionellen Vereinbarung⁽⁹⁾ vorgesehen ist, dass der Rat und das Europäische Parlament Folgenabschätzungen für ihre wesentlichen Änderungen der Kommissionsvorschläge vornehmen, hat der Rat nie eine Folgenabschätzung zu einer wesentlichen Änderung eines oder mehrerer Mitgliedstaaten durchgeführt. Allerdings verfügt er auch weder über die Finanzmittel noch über die operativen Kapazitäten dafür.

3.2.5. Externalisierung der Folgenabschätzungen der Kommission: Die systematische Durchführung von Folgenabschätzungen zieht entsprechende Kosten und ihre teilweise Verlagerung in den privatwirtschaftlichen Sektor nach sich. Wie wird sichergestellt, dass die Folgenabschätzungen unter unabhängigen und objektiven Bedingungen durchgeführt werden, wenn das Referat der Kommission, das die Folgenabschätzung durchführt, auch den Legislativvorschlag erarbeitet?

3.2.6. Rolle des Ausschusses für Regulierungskontrolle: Der Ausschuss für Regulierungskontrolle prüft die Qualität der Folgenabschätzungen. Nur wenn er einen Vorschlag befürwortet, kann dieser vom Kollegium der Kommissionsmitglieder angenommen werden. 2018 wurden 28 % der Folgenabschätzungen aufgrund mangelhafter Qualität vom Ausschuss für Regulierungskontrolle abgelehnt. Die Professionalität der Ausschussmitglieder, die ihre Unabhängigkeit unter Beweis gestellt haben, ist zu begrüßen. Doch Nutzen und Zielstellung des Ausschusses für Regulierungskontrolle sind der breiten Öffentlichkeit nach wie vor unbekannt. Dieser Ausschuss könnte bei der Entwicklung eines integrierten Ansatzes für die wirtschaftliche, soziale und ökologische Dimension von Folgenabschätzungen eine größere Rolle spielen.

3.2.7. Die Ex-post-Bewertung der Auswirkungen der EU-Rechtsvorschriften auf den Binnenmarkt gewährleistet eine gute Regierungsführung. Die Überprüfungsklausel ermöglicht es, die korrekte Anwendung von Rechtsvorschriften zu überprüfen und diese aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse, praktischer Erfahrungen oder der Anhörung der Sozialpartner zu bereichern, zu ändern oder anzupassen. Mehrere Beispiele aus jüngster Zeit belegen jedoch, dass diese Überprüfungsklauseln nicht immer so abgefasst sind, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten tatsächlich eine integrierte Analyse der Auswirkungen der betreffenden Rechtsvorschriften durchführen. Zudem unterstreicht der Europäische Rechnungshof, dass der Inhalt der Überprüfungsklauseln nicht immer klar ist, insbesondere was die Ermittlung des geforderten Outputs sowie Überlegungen hinsichtlich des Zeitpunkts der Durchführung von Ex-post-Überprüfungen betrifft.⁽¹⁰⁾

3.3. Entstehung des Innovationsprinzips

3.3.1. Dieses Prinzip wurde im November 2014 auf Initiative des *European Risk Forum* entwickelt und vom Rat im Jahr 2016 unter niederländischem Vorsitz gebilligt. Es sieht vor, dass jeder neue Legislativvorschlag anhand seiner (positiven) Auswirkungen auf die Innovation bewertet werden muss, um zukunftssichere Rechtsvorschriften zu schaffen (*future proof legislation*).

3.3.2. Seitdem sind die Verfechter dieses „Prinzips“ bestrebt, es in die Rechtsvorschriften der EU zu integrieren. 2019 wurde das „Innovationsprinzip“ im Programm Horizont Europa (2021-2027) kurz in Form eines Erwägungsgrunds erwähnt.

3.3.3. Allerdings ist festzustellen, dass die Konturen dieses „Prinzips“ äußerst unscharf sind:

— das „Innovationsprinzip“ hat im Gegensatz zum Vorsorgeprinzip (Artikel 191 AEUV), dem es zuweilen gegenübergestellt wird, keinerlei Rechtsgrundlage;

— es ist ausgesprochen vage: Um welche Innovationen geht es? Wissenschaftliche, technische, organisatorische, soziale?

Die akademische Forschung zeigt, dass die Rechtsetzung empirisch betrachtet der Innovation nicht abträglich ist. Ganz im Gegenteil zeigt sich, „dass die Rechtsetzung der Innovation eher förderlich ist und das umso mehr, je näher der betreffende Sektor an der technologischen Spitze liegt“⁽¹¹⁾. In seinem Urteil in der Rechtssache T-521/14 (Schweden gegen Kommission) bestätigte der Gerichtshof der Europäischen Union den Vorrang wissenschaftlicher Kriterien vor jeder subjektiven Bewertung der Verpflichtungen, die dem europäischen Gesetzgeber im Namen der Innovation oder anderer zwingender Gründe auferlegt wurden.

3.3.4. Der EWSA fordert, dass die vorstehenden Bemerkungen in der Mitteilung über das „Innovationsprinzip“, die die Kommission in ihrem Dokument „Industry 2030“⁽¹²⁾ angekündigt hat, gebührend berücksichtigt werden.

3.3.5. Der EWSA hält es für sinnvoll, dass er eine Initiativstellungnahme zum „Innovationsprinzip“ und insbesondere zu seiner Vereinbarkeit mit dem Vorsorgeprinzip erarbeitet.

⁽⁹⁾ Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung vom 13. April 2016 (ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1).

⁽¹⁰⁾ Europäischer Rechnungshof: „Ex-post-Überprüfung von EU-Rechtsvorschriften: ein bewährtes, aber unvollständiges System“ (2018).

⁽¹¹⁾ Lilas Demmou, Bruno Amable, Ivan Ledezma, „L’impact de la réglementation sur l’innovation: une analyse des performances selon la proximité à la frontière technologique“, *Economie et prévision*, 2013, Seite 11. Abrufbar unter <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01614139>.

⁽¹²⁾ S. 21.

3.4. Öffentliche Konsultationen

3.4.1. Ungeachtet ehrlicher Bemühungen leidet das Konsultationsverfahren unter mehreren grundlegenden Mängeln:

- die bei weitem meisten Antworten stammen von Unternehmensverbänden (42,9 %). ⁽¹³⁾ Im Fall der REFIT-Plattform gingen sogar 60 % der Antworten auf das Konto großer Unternehmen bzw. von Unternehmensverbänden;
- aufgrund fehlender Ressourcen sind die Sozialpartner im Allgemeinen und die Vertreter der Arbeitnehmer und der Verbraucher im Besonderen gegenüber multinationalen Unternehmen und großen Arbeitgeberverbänden im Nachteil, obgleich sie im Entscheidungsprozess eine anerkannte und legitime Rolle spielen (siehe Art. 154 AEUV);
- die Fragebögen sind nicht neutral, lassen oft nur zwei Antwortmöglichkeiten zu und bieten damit wenig Raum für eine detaillierte Bewertung durch die Befragten;
- die Teilnahme an den Befragungen beschränkt sich häufig auf bestimmte Mitgliedstaaten. Dadurch ergibt sich ein teilweise verzerrtes Bild der Realität;
- die Auswertung der Antworten ist standardisiert. D. h., die Ergebnisse werden statisch ausgewertet, was eine intelligente und differenzierte Analyse der Antworten und die Gewichtung der Ergebnisse der Konsultation unmöglich macht.

3.5. Abbau unnötigen Regelungsaufwands

3.5.1. Im November 2018 veröffentlichte die Kommission ihre jährlichen Aufwandserhebung 2018 ⁽¹⁴⁾, die einen Überblick über die Vereinfachungsbemühungen der EU bietet.

Trotz der Ankündigungseffekte stehen die noch zu konkretisierenden Maßnahmen und die erreichten Ergebnisse, die eher auf die Fortschritte in der digitalen Wirtschaft als auf den Abbau von Bürokratie zurückzuführen sind (z. B.: Fischereikontrollverordnung und Paket Europäisches Gesellschaftsrecht), in der Erhebung unkorreliert nebeneinander.

3.5.2. Auch ein Teil des Berichts der OECD über die Verbesserung der Rechtsetzung 2019 ⁽¹⁵⁾ ist entsprechenden Überlegungen gewidmet. Darin scheint die OECD den teilweisen Abbau des gemeinschaftlichen Besitzstands und des rechtlichen Instrumentariums der Mitgliedstaaten einzufordern, um die Schwerfälligkeit und die Regelungslasten zu verringern, ohne die Vorfrage zu klären, wie weit diese Lasten sinken sollen und ab wann die (sozialen, ökologischen und territorialen) Schutzsysteme gefährdet sein könnten.

3.5.3. Die REFIT-Plattform wurde im Mai 2015 eingerichtet, damit Behörden, Bürger und Interessenträger einen Beitrag zur Verbesserung des EU-Rechts leisten können. Nach Ansicht des Ausschusses wird das Bild durch bestimmte Aspekte getrübt:

- Redundanz: Die Gruppe der Mitgliedstaaten der Plattform überschneidet sich teilweise mit den rund 200 Arbeitsgruppen des Rates;
- Langsamkeit: Die Verabschiedung von Stellungnahmen nimmt häufig mehrere Monate in Anspruch, da die Zahl der gemeinsamen Standpunkte der beiden Gruppen, die sich nur einmal und ohne echten Dialog zusammenfinden, gering ist;
- Asymmetrie: Die Befassungen gehen hauptsächlich von den Arbeitgebern — d. h. von Unternehmerverbänden oder Handelskammern (vgl. die von der Kommission veröffentlichten Statistiken) — aus, selten von der Zivilgesellschaft oder den Sozialpartnern. Zwar sind die Kommission und die Mitgliedstaaten vertreten, aber nicht das EP;
- Gremium ohne echtes Fachwissen: Auf welche wissenschaftliche Grundlage stützen sich die Mitglieder der Plattform bei der Analyse der sehr unterschiedlichen Vorschläge, die ihnen unterbreitet werden? Allein die Kommission verfügt über echtes Know-how, was sie gelegentlich genutzt hat, um ihre eigenen Vorschläge voranzubringen;
- fehlende Berücksichtigung des EWSA und des AdR im Vergleich zu den anderen Interessenträgern, wodurch deren Stellungnahmen an Wirkung verlieren;

⁽¹³⁾ Quelle: SWD(2019) 156 final — Begleitdokument zur Mitteilung der Kommission: „Bessere Rechtsetzung: Wir ziehen Bilanz und erneuern unser Engagement“, 15.4.2019.

⁽¹⁴⁾ „The European Union's efforts to simplify legislation“, November 2018.

⁽¹⁵⁾ OECD-Bericht (2019) „Better regulation Practices across the European Union“.

-
- ausgesprochen negative Kosten-Nutzen-Bilanz: Die Kosten für die Plattform scheinen angesichts der bisher erzielten Ergebnisse unverhältnismäßig hoch zu sein;
 - keine neutrale Plattform: Der Ausschuss fordert ein Vorgehen, das in beide Richtungen funktioniert, d. h., bei dem nicht von vornherein feststeht, was mit den Rechtsvorschriften passiert: Hinzufügung, Ergänzung, Änderung oder Streichung eines Rechtsaktes.

Brüssel, den 25. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge“

(COM(2019) 208 final — 2019/0101 (COD))

(2020/C 14/11)

Alleinberichterstatte: **Jorge PEGADO LIZ**

Befassung	Europäisches Parlament, 15.7.2019 Rat, 24.6.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Binnenmarkt, Produktion, Verbrauch
Annahme in der Fachgruppe	3.9.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	25.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	107/1/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) weist darauf hin, dass die Städte Paris, Brüssel und Madrid die Verordnung (EU) 2016/646 der Kommission ⁽¹⁾ beim Gericht der Europäischen Union angefochten haben, woraufhin das Gericht am 13. Dezember 2018 Teile der Verordnung für nichtig erklärte.

1.2. Der EWSA stellt zudem fest, dass das Gericht der Kommission mit Februar 2020 eine ausreichend lange Frist für die Abstellung der in der Verordnung festgestellten Mängel gesetzt hat, damit das ordnungsgemäße Funktionieren des Marktes nicht gefährdet wird, unbeschadet der Tatsache, dass die Kommission Rechtsmittel eingelegt hat.

1.3. Der EWSA weist auf das Ausmaß des Abgasskandals hin, zu dem er sich bereits in mehreren Stellungnahmen geäußert hat, und bedauert, dass die Kommission nicht in der Lage war, den Ereignissen durch wirksame Maßnahmen von Anfang an entgegenzuwirken.

1.4. Der Ausschuss kann auch nicht umhin darauf hinzuweisen, dass die EU trotz seiner seit über 20 Jahren wiederholt nachdrücklich vorgebrachten Forderungen nicht in der Lage (oder gewillt) war, ein wirksames Instrument für Sammelklagen zur Bewältigung derartiger Situationen einzuführen.

1.5. Der EWSA ist zudem der Ansicht, dass die in diesem Vorschlag enthaltene Lösung nicht darauf beschränkt sein darf, ein förmliches Problem abzustellen, ohne dabei den Anliegen der Kläger wirklich zu entsprechen.

1.6. Er befürchtet zudem, dass die Befugnisübertragung an die Kommission für den Erlass delegierter Rechtsakte in der im Vorschlag enthaltenen Form nicht nur die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften, sondern auch den vom Gesetzgeber mit delegierten Rechtsakten verfolgten Zweck erneut infrage stellt. Aus diesem Grund hält er es für angezeigt, die Thematik delegierte Rechtsakte im Lichte der jüngsten interinstitutionellen Vereinbarung auf der Grundlage seiner bisherigen diesbezüglichen Stellungnahmen in Form einer weiteren Initiativstellungnahme erneut zu untersuchen.

1.7. Der EWSA hofft ferner, dass die Kommission dafür Sorge trägt, dass die Verordnungen (EU) 2017/1154 ⁽²⁾ (3. Paket) und (EU) 2018/1832 ⁽³⁾ (4. Paket) nicht ähnlich wie der vorliegende Vorschlag Gegenstand eines solchen Verfahrens vor Gericht werden.

1.8. Angesichts der Zahl der in diesem Bereich angenommenen Legislativmaßnahmen (ca. 100 Rechtsakte) fordert der EWSA die Kommission auf, im Einklang mit den Grundsätzen der Agenda für bessere Rechtsetzung die Möglichkeit bzw. Notwendigkeit einer Zusammenfassung/Kodifizierung auf diesem Gebiet zu prüfen.

⁽¹⁾ ABl. L 109 vom 26.4.2016, S. 1.

⁽²⁾ ABl. L 175 vom 7.7.2017, S. 708.

⁽³⁾ ABl. L 301 vom 27.11.2018, S. 1.

1.9. Abschließend fordert der EWSA die Kommission auf, seine Empfehlungen für kürzere Fristen und mehr Rechtssicherheit zu prüfen.

2. Der Abgaskandal (Dieselgate) und der kollektive Verbraucherschutz

2.1. Im September 2015 wurde bekannt, dass der VW-Konzern Fahrzeuge hergestellt und verkauft hatte, in denen die Labortests⁽⁴⁾ zur Messung der Fahrzeugemissionen mittels einer Software manipuliert wurden.

2.2. Das Unternehmen hat damit weltweit Millionen von Verbrauchern geschädigt, die ein solches Fahrzeug in dem Vertrauen gekauft hatten, dass es den gesetzlichen Grenzwerten für Schadstoffemissionen entsprach und für die Umwelt und in Bezug auf den Verbrauch nachhaltiger war. Durch dieses Verhalten hat das Unternehmen zudem der Gesundheit der Bürger und der Umwelt insgesamt schweren Schaden zugefügt.

2.3. Es wurde festgestellt, dass aufgrund des Vorgehens des Unternehmens und der Anforderungen der Labortests die Emissionswerte für Stickoxide im realen Fahrbetrieb 10 bis 40 Mal höher waren als die im Labortest gemessenen Werte.

2.4. Das Unternehmen hat auch eingeräumt, die Abschaltvorrichtung weltweit in rund 11 Mio. Dieselfahrzeuge eingebaut zu haben. Aufgrund dieses Skandals haben die Europäische Kommission und einige Mitgliedstaaten Verwaltungsverfahren und strafrechtliche Verfahren zur Ahndung dieser Praktiken des Unternehmens eingeleitet.

2.5. Der EWSA weist darauf hin, dass Millionen von Verbrauchern effektiv keine Entschädigung erhalten haben und dass nach wie vor keine Informationen verfügbar sind über die Konsequenzen der von nationalen Behörden durchgeführten Ermittlungen und auch nicht über die Rückrufe durch das Unternehmen, insbesondere im Hinblick auf die Wiederherstellung der Konformität für eine eventuelle Weiternutzung des Fahrzeugs.

2.6. Eine Reihe europäischer Verbraucher- und Umweltschutzorganisationen haben kollektive Rechte geltend gemacht und dazu Sammelklagen gegen Volkswagen und SEAT eingereicht, wobei die Verfahren jedoch nur auf nationaler Ebene angestrengt und nach unterschiedlichen verfahrensrechtlichen Vorschriften durchgeführt werden.

2.7. Unbeschadet dieser Verfahren dürften viele dieser Verbraucher nie eine Entschädigung erhalten, da es kein europäisches Instrument für Sammelklagen gibt. Überdies wird in dem kürzlich von der Kommission vorgelegten Vorschlag für eine Richtlinie über Verbandsklagen zum Schutz der Kollektivinteressen der Verbraucher⁽⁵⁾ nicht ausreichend der Notwendigkeit Rechnung getragen, dass Verbraucher für den erlittenen Schaden wirksam entschädigt werden müssen. Die Möglichkeit einer solchen Entschädigung der Verbraucher wäre im vorliegenden Fall von grundlegender Bedeutung gewesen, doch so sind die Verbraucher vollends auf die in den einzelnen Mitgliedstaaten ergriffenen Maßnahmen und Entscheidungen angewiesen. Es steht zu hoffen, dass die laufenden Verhandlungen mit dem EP und dem Rat über einen verbesserten Vorschlag in Kürze erfolgreich abgeschlossen werden können.

3. Maßnahmen der Europäischen Kommission und Stellungnahmen des EWSA

3.1. Angesichts dieses Skandals haben die EU-Institutionen versucht, Abhilfe zu schaffen und dieser Situation ein Ende zu setzen⁽⁶⁾.

3.2. Im Zusammenhang mit der am 17. Dezember 2015 eingeleiteten und am 2. März 2017 abgeschlossenen Arbeit des Untersuchungsausschusses des EP zu Emissionsmessungen in der Automobilindustrie (EMIS)⁽⁷⁾ hat die Kommission eine Reihe wirksamer Maßnahmen ergriffen. Dazu gehört insbesondere das RDE-Prüfverfahren (Real Driving Emissions — Prüfung der Emissionen im praktischen Fahrbetrieb)⁽⁸⁾, das mit den Verordnungen (EU) 2016/427⁽⁹⁾ (1. Paket), (EU) 2016/646⁽¹⁰⁾ (2. Paket), (EU) 2017/1154⁽¹¹⁾ (3. Paket), und (EU) 2018/1832⁽¹²⁾ (4. Paket) eingeführt bzw. weiterentwickelt wurde.

⁽⁴⁾ Diese Tests wurden von der US-Umweltbehörde *Environmental Protection Agency* (EPA) durchgeführt und veranlassten das Unternehmen zuzugeben, dass in den Fahrzeugen eine Abschaltvorrichtung eingebaut wurde, die mittels eines Software-Algorithmus erkannte, ob ein Test auf Schadstoffemissionen erfolgte.

⁽⁵⁾ COM(2018) 184 final — 2018/0089 (COD); Stellungnahme des EWSA: ABL C 440 vom 6.12.2018, S 66.

⁽⁶⁾ Siehe die Liste der legislativen Maßnahmen: https://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive/legislation/motor-vehicles-trailers_de.

⁽⁷⁾ Bericht A8-0049/2017, in dem das EP insbesondere zu folgenden Schlussfolgerungen gelangte: „Unbeschadet der angeführten Gründe mangelte es der Kommission an politischem Willen und Entschlossenheit, die ernste Frage der hohen NOx-Emissionen anzugehen und dem Schutz der öffentlichen Gesundheit der Bürger Vorrang einzuräumen. [...] Die Kommission machte auf Ebene des TCMV und der Arbeitsgruppe RDE-LDV nicht von allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln Gebrauch, um den Entscheidungsfindungsprozess voranzubringen und die Typgenehmigungsprüfungen gemäß Artikel 14 Absatz 11. der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 zeitnah so anzupassen, dass sie den realen Fahrbedingungen entsprechen“.

⁽⁸⁾ In diesem Prüfverfahren, das die tatsächlichen Emissionen auf der Straße besser widerspiegeln und die Abweichung zwischen den im praktischen Fahrbetrieb und im Labor gemessenen Emissionen reduzieren soll, werden die Emissionen bei einer Prüfung auf der Straße mithilfe tragbarer Emissions-Analysegeräte im Fahrzeug gemessen.

⁽⁹⁾ ABL L 82 vom 31.3.2016, S. 1.

⁽¹⁰⁾ ABL L 109 vom 26.4.2016, S. 1.

⁽¹¹⁾ ABL L 175 vom 7.7.2017, S. 708.

⁽¹²⁾ ABL L 301 vom 27.11.2018, S. 1.

3.3. Der EWSA hat insbesondere seit 2006 mehrfach zur Thematik der Abgasemissionen, vor allem in Bezug auf Feinstaub (PM), Stickoxide (NO_x), Kohlenmonoxid (CO) und Kohlenwasserstoffe (HC), Stellung genommen und dabei auf bestimmte Mängel der jeweils vorgeschlagenen Systeme hingewiesen und zuverlässigere Messverfahren empfohlen⁽¹³⁾.

3.4. Zu den in Ziffer 3.2 genannten Verordnungen wurde der EWSA jedoch nicht um Stellungnahme ersucht, da dies für Rechtsakte, die die Kommission nach Artikel 296 und 297 AEUV erlässt, nicht zwingend erforderlich ist (im Gegensatz zu Rechtsakten, die nach den Artikeln 38, 46, 95, 113, 115, 164, 166, 169, 177, 182, 188, 192, 194, 203, 336 und insbesondere Artikel 304 AEUV erlassen werden).

3.5. Am 26. Juni 2016 erhob die Stadt Paris (Rechtssache T-339/16), am 29. Juni 2016 die Stadt Brüssel (Rechtssache T-352/16) und am 19. Juli 2016 die Stadt Madrid (Rechtssache T-391/16) unter Berufung auf Art. 263 AEUV gegen Kommission jeweils **Klage auf Nichtigkeitserklärung der Verordnung (EU) 2016/646 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008** hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 6). Die Klagen wurden erhoben wegen Unzuständigkeit, da die Kommission zu Unrecht das Regelungsverfahren mit Kontrolle angewendet habe und nicht das ordentliche Gesetzgebungsverfahren; wegen Verletzung wesentlicher Formvorschriften, da ein wesentliches Element eines Basisrechtsakts unter Verletzung der für seinen Erlass vorgesehenen Formvorschriften geändert wurde; wegen Verstoß gegen Vorschriften des Primär- und des Sekundärrechts sowie gegen die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts, konkret wegen Verletzung der Bestimmungen der Art. 3, Art. 11, Art. 114 Abs. 3 und Art. 191 AEUV sowie der Art. 35 und 37 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie der Bestimmungen der Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁴⁾, von Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁵⁾ und der Verordnung (EG) Nr. 692/2008 der Kommission⁽¹⁶⁾; und schließlich wegen Ermessensmissbrauch, da der von der Kommission mit der Heraussetzung der Grenzwerte für NO_x-Emissionen verfolgte Zweck weder mit dem im Unionsrecht festgelegten Zweck noch mit dem Zweck übereinstimmt, den die Kommission nach ihren eigenen Angaben verfolgt hat.

3.6. In seinem Urteil vom 13. Dezember 2018 hat das Gericht entschieden, die drei Verfahren miteinander zu verbinden und den **Rechtsmitteln** in Bezug auf folgende Punkte **stattzugeben**:

- „Anhang II Nr. 2 der Verordnung (EU) 2016/646 der Kommission [...] wird für nichtig erklärt, soweit er in Anhang IIIA Nrn. 2.1.1 und 2.1.2 der Verordnung Nr. 692/2008 der Kommission vom 18. Juli 2008 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 den Wert des endgültigen Übereinstimmungsfaktors CF pollutant und den Wert des vorläufigen Übereinstimmungsfaktors CF pollutant für die Masse der Stickstoffoxide festsetzt.“
- „Die Wirkungen der nach Nr. 1 des vorliegenden Tenors für nichtig erklärten Bestimmung werden bis zum Erlass einer diese Bestimmungen ersetzenden neuen Regelung innerhalb einer angemessenen Frist aufrechterhalten, wobei diese Frist zwölf Monate ab dem Tag des Wirksamwerdens des vorliegenden Urteils nicht überschreiten darf.“

4. Der Kommissionsvorschlag

4.1. Ursprung und Begründung des Vorschlags

4.1.1. Im Mai 2017 legte die Europäische Kommission Maßnahmen vor, mit denen Mobilität und Verkehr in Europa modernisiert werden sollen. Konkret zielten die Maßnahmen darauf ab, die CO₂-Emissionen, Luftverschmutzung, Verkehrsüberlastung und den Verwaltungsaufwand für Unternehmen zu verringern.

4.1.2. Bereits 2007 wurde die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 erlassen, mit der die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) geregelt und bestimmte Emissionsgrenzwerte für Neufahrzeuge eingeführt wurden.

4.1.3. Als Folge des Abgasskandals hat die Kommission die Verfahren, Prüfungen und Anforderungen für die Typgenehmigung eingehend analysiert und ist zu dem Schluss gekommen, dass die im praktischen Fahrbetrieb mit Euro-5- und Euro-6-Fahrzeugen tatsächlich entstehenden Emissionen, insbesondere die NO_x-Emissionen von Dieselfahrzeugen, die im vorgeschriebenen Neuen Europäischen Fahrzyklus (NEFZ) gemessenen Emissionen erheblich überschreiten.

4.1.4. Die Kommission hielt es für erforderlich, quantitative RDE-Anforderungen festzulegen, um die Abgasemissionen unter allen normalen Betriebsbedingungen im Einklang mit den in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 vorgesehenen Emissionsgrenzwerten zu begrenzen. Dies führte zum Erlass der Verordnung (EU) 2016/646 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 692/2008, wobei im Wege des Ausschussverfahrens die Referenzwerte für die Übereinstimmungsfaktoren auf der Grundlage der bei den Tests gemessenen Emissionswerte überarbeitet wurden.

⁽¹³⁾ Siehe insbesondere die Stellungnahmen ABl. C 311 vom 12.9.2014, S 55, ABl. C 251 vom 31.7.2015, S 31, ABl. C 227 vom 28.6.2018, S 52, ABl. C 367 vom 10.10.2018, S 32 und ABl. C 440 vom 6.12.2018, S 95.

⁽¹⁴⁾ ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1.

⁽¹⁵⁾ ABl. L 171 vom 29.6.2007, S. 1.

⁽¹⁶⁾ ABl. L 199 vom 28.7.2008, S. 1.

4.1.5. Diese Änderung, die der zweiten Phase des RDE-Verfahrens entspricht, sah obligatorische Tests zur Ermittlung der NO_x-Emissionen vor, zunächst ab September 2017 für alle neuen Fahrzeugtypen und dann ab September 2019 für sämtliche Neufahrzeuge. Die Änderung wurde von EP und Rat angenommen ⁽¹⁷⁾.

4.1.6. Im Dezember 2018 erklärte das Gericht in seiner Entscheidung über die Klagen der Städte Paris, Madrid und Brüssel einige Bestimmungen der Verordnung (EU) 2016/646 für nichtig. Es urteilte insbesondere, **dass die sogenannten Übereinstimmungsfaktoren nicht im Ausschussverfahren hätten angenommen werden dürfen. Sie hätten vielmehr nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden müssen.** Die Nichtigerklärung betrifft nur Teile der Vorschriften und hat keine Auswirkungen auf das eigentliche Prüfverfahren unter realen Fahrbedingungen, das weiterhin gilt.

4.1.7. Das Gericht schob das Wirksamwerden dieser Nichtigerklärung bis Februar 2020 auf, um der Kommission Zeit zur Umsetzung des Urteils zu geben.

4.2. Inhalt und Zweck des Vorschlags

4.2.1. Um ungebührlichen Aufwand für die Hersteller zu vermeiden, die bei der Konstruktion ihrer Fahrzeuge das zuvor angenommene Verfahren für die RDE-Prüfung berücksichtigt hatten, hat die Kommission diesen Legislativvorschlag vorgelegt, der Folgendes beinhaltet:

— **Wiedereinführung der zuvor angenommenen Übereinstimmungsfaktoren;**

— **Ermächtigung der Kommission, die vom Gesetzgeber festgelegten Übereinstimmungsfaktoren jährlich nach unten zu korrigieren,** um den Fortschritten bei der Genauigkeit des portablen Emissionsmesssystems Rechnung zu tragen.

4.2.2. Die Kommission argumentiert, dass das Gericht in seinem Nichtigkeitsurteil die technische Begründung der Übereinstimmungsfaktoren nicht in Frage gestellt habe. Daher, und da die im praktischen Fahrbetrieb und die im Labor gemessenen Emissionen immer noch voneinander abweichen, wird vorgeschlagen, Übereinstimmungsfaktoren in die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 aufzunehmen.

4.2.3. Die Übereinstimmungsfaktoren werden in zwei Schritten eingeführt: Im **ersten Schritt** soll ein zeitlich begrenzter Übereinstimmungsfaktor gelten, während als **zweiter Schritt** nur **der endgültige Übereinstimmungsfaktor** verwendet werden sollte. Die Kommission wird damit beauftragt, die endgültigen Übereinstimmungsfaktoren unter Berücksichtigung des technischen Fortschritts regelmäßig zu überprüfen.

4.2.4. Darüber hinaus wird der Kommission die **Befugnis** übertragen, gemäß Artikel 290 AEUV **delegierte Rechtsakte** für die spezifischen Verfahren, Prüfungen und Anforderungen der Typgenehmigung **zu erlassen.** Diese Befugnisübertragung erstreckt sich auch darauf, die Verordnung (EG) Nr. 715/2007 um die entsprechenden überarbeiteten Vorschriften und die zur Emissionsmessung verwendeten Prüfzyklen zu ergänzen. Der Vorschlag ermöglicht ferner die Änderung dieser Verordnung, um die endgültigen Übereinstimmungsfaktoren nach unten korrigieren und die auf der Partikelmasse basierenden Grenzwerte neu bestimmen und Grenzwerte auf Grundlage der Partikelzahl einführen zu können.

4.2.5. Dem Vorschlag zufolge muss der Hersteller erneut nachweisen, dass alle von ihm in der EU verkauften, zugelassenen oder in Betrieb genommenen Neufahrzeuge die endgültigen Grenzwerte einhalten.

4.2.6. Bereits vor Veröffentlichung ihres Vorschlags **hatte die Kommission beim EuGH Rechtsmittel gegen das Urteil des Gerichts eingelegt,** da die frühere Verordnung ihrer Ansicht nach keine wesentlichen Elemente und insbesondere nicht die endgültigen Übereinstimmungsfaktoren betraf, sondern nur das Kriterium ihrer Messung.

5. Allgemeine Bemerkungen

5.1. Es gehört nicht zu den Aufgaben und Zuständigkeiten des EWSA, sich in einen rechtlichen Konflikt zwischen EU-Organen einzumischen, zumal die Entscheidung über das eingelegte Rechtsmittel noch beim EuGH anhängig ist. Es obliegt dem EWSA jedoch, sich zu dem von der Kommission vorgeschlagenen Rahmen zu äußern und dazu Stellung zu nehmen, inwieweit dieser Rahmen das Erreichen der vorgeschlagenen Ziele gewährleistet.

5.2. Mit dem vorliegenden Vorschlag werden die formellen Mängel der Unzuständigkeit und der Verletzung verschiedener Vorschriften des Primärrechts aufgrund des rechtswidrigen Rückgriffs auf ein falsches Verfahren sicherlich abgestellt.

⁽¹⁷⁾ Siehe das Themenpapier des Europäischen Rechnungshofs vom Februar 2019: **Die Reaktion der EU auf den „Diesel-Skandal“**, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/BRP_Vehicle_emissions/BRP_Vehicle_emissions_DE.pdf.

5.3. In Bezug auf die inhaltlichen Aspekte hegt der EWSA jedoch Zweifel, dass die vorgeschlagene Lösung, nämlich der Kommission die Befugnis zum **Erllass delegierter Rechtsakte** zu übertragen, mit dem rechtlichen Zweck delegierter Rechtsakte, wie in seinen Stellungnahmen zu delegierten Rechtsakten⁽¹⁸⁾ dargelegt, im Einklang steht. Die Übertragung erfolgt nämlich **in Bereichen, in denen nach Auffassung des Gerichts nur der Gesetzgeber wesentliche Elemente ändern kann**, Elemente, die die Kommission nun offenbar an sich ziehen möchte.

5.4. Der EWSA begrüßt die Beibehaltung der Fristen für die Anwendung der vorgeschlagenen Bestimmungen, die wie bisher ab dem 1. September 2017 für neue Fahrzeugtypen und ab dem 1. September 2019 für alle Neufahrzeuge gelten.

5.5. Er hinterfragt jedoch die rechtliche Wirksamkeit der Maßnahmen in Anbetracht der fehlenden Sicherheit bezüglich dieses Gesetzgebungsverfahrens, da ja das Inkrafttreten der Maßnahme im September infrage gestellt werden könnte und auch schon Fragen hinsichtlich der rückwirkenden Anwendung der Maßnahme aufgeworfen wurden.

5.6. Das Ganze wird dadurch noch komplizierter, dass mit dem eingelegten Rechtsmittel die endgültige Entscheidung über die dem Gericht unterbreitete Frage auf einen unbestimmten Zeitpunkt verschoben ist. Es fragt sich sogar, ob überhaupt eine Notwendigkeit für die Annahme des Vorschlags besteht, unabhängig davon, ob die Entscheidung des EuGH zu Gunsten der Kommission ausfällt oder nicht.

5.7. Angesichts dessen läge die einzige Begründung für den Vorschlag in dem Versuch, den Herstellern eine gewisse Rechtssicherheit zu bieten, damit diese gegebenenfalls ihre Fahrzeugproduktion weiterführen können. **Dies** beseitigt jedoch **nicht** die potenziellen Auswirkungen der Entscheidung des EuGH auf die Geltungsdauer der Bestimmungen, was die Aufträge und die Zulieferungen gefährdet.

5.8. Der EWSA betont jedenfalls, dass die Verbraucher Zugang zu den bereits auf offiziellen Websites⁽¹⁹⁾ veröffentlichten RDE-Tests haben müssen, damit sie diese Informationen mit den Umweltparametern der Fahrzeuge gemäß Richtlinie 1999/94/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁽²⁰⁾ abgleichen können. Die Einbeziehung dieser Informationen würde die Verbraucher bei ihren Kaufentscheidungen entsprechend den Umweltauswirkungen der erworbenen Fahrzeuge unterstützen.

5.9. Der EWSA hofft darüber hinaus, dass die Kommission die Vereinbarkeit des Vorschlags mit den verschiedenen Rechtsakten über RDE-Tests gewährleisten kann (der vorliegende Vorschlag bezieht sich auf das zweite Paket) und dass die beiden danach erlassenen Rechtsakte (Partikelzahl in den Tests, Verfeinerung der Prüfmethode (dritter RDE-Rechtsakt) und Möglichkeit unabhängiger Prüfungen von bereits in Verkehr befindlichen Fahrzeugen durch Dritte (vierter RDE-Rechtsakt)) dadurch nicht infrage gestellt werden.

5.10. Unbeschadet der spezifischen Natur des Vorschlags fordert der EWSA die Kommission nachdrücklich auf, die in Ländern außerhalb Europas eingeführten Verfahren zu berücksichtigen, insbesondere die Erfahrungen der USA im Hinblick auf die Kriterien für die Übereinstimmung und für Sanktionen bei Nichteinhaltung durch die Hersteller⁽²¹⁾.

5.11. Der EWSA ist sich bewusst, dass der Abgasskandal nicht nur eine Reihe von Defiziten im Bereich der NOx-Emissionen aufgezeigt hat, sondern er hat auch deutlich gemacht, dass Millionen von Verbrauchern Fahrzeuge gekauft haben, die nicht den zur Verfügung gestellten Produktinformationen entsprachen. Die große Mehrheit dieser Verbraucher wurden individuell nicht für den erlittenen Schaden entschädigt.

5.12. Die Kommission sollte unbedingt den vollständigen Schadensersatz für alle Geschädigten sicherstellen oder zumindest dafür sorgen, dass es ein europäisches Verfahren zur Geltendmachung kollektiver Rechte gibt, das wirksam, sinnvoll und schnell die Entschädigung der Verbraucher für die erlittenen Umweltschäden herbeiführt, was bei dem im Richtlinienentwurf über Verbandsklagen vorgesehenen Verfahren nicht der Fall ist.

6. Besondere Bemerkungen

6.1. Artikel 1 Absatz 3

6.1.1. Der EWSA vertritt die Ansicht, dass die im Anhang I Tabelle 2 aufgeführten Übereinstimmungsfaktoren angesichts der wissenschaftlichen Erkenntnisse möglicherweise nicht ehrgeizig genug sind, um eine Verringerung der NOx-Emissionen sicherstellen zu können, da die 2018 vorgeschlagenen Faktoren heute eher konservativ erscheinen.

6.1.2. Er betont außerdem, dass diese Faktoren regelmäßig, d. h. mindestens im Jahresabstand, überprüft werden müssen, um mit der technischen Entwicklung Schritt zu halten.

⁽¹⁸⁾ ABl. C 67 vom 6.3.2014, S 104, ABl. C 13 vom 15.1.2016, S 145, ABl. C 288 vom 31.8.2017, S 29 und ABl. C 345 vom 13.10.2017, S 67.

⁽¹⁹⁾ Siehe <https://www.acea.be/publications/article/access-to-euro-6-rde-monitoring-data>.

⁽²⁰⁾ ABl. L 12 vom 18.1.2000, S. 16.

⁽²¹⁾ Derzeit kann die Kommission gemäß Artikel 85 der Verordnung (EU) 2018/858 Geldstrafen von bis zu 30000 EUR pro Fahrzeug gegen die Hersteller verhängen.

6.2. *Artikel 1 Absatz 4*

6.2.1. Der EWSA hält die Bestimmung für wichtig, wonach der Hersteller das Fahrzeug so ausrüsten muss, dass die Bauteile, die das Emissionsverhalten voraussichtlich beeinflussen, so konstruiert, gefertigt und montiert sind, dass das Fahrzeug unter normalen Betriebsbedingungen den vorgeschlagenen Bestimmungen entspricht. Er betont jedoch, dass diese Informationen nicht nur den Verbrauchern zum Zeitpunkt des Kaufes zu Verfügung gestellt werden müssen, sondern dass auch die Einhaltung dieser Bestimmung durch die Behörden zwingend kontrolliert werden muss.

6.2.2. Der EWSA empfiehlt, die Definition des Begriffs „normale Betriebsbedingungen“, bei dem es sich ja um ein Konformitätserfordernis handelt, nicht der subjektiven Auslegung durch die Kommission selbst zu überlassen ⁽²²⁾, sondern in eine Rechtsvorschrift aufzunehmen, um so für mehr Sicherheit bei seiner Auslegung zu sorgen.

6.3. *Artikel 1 Absatz 5*

6.3.1. Der EWSA vertritt die Auffassung, dass die Frist von sechs Monaten, innerhalb der der Hersteller die Informationen über die Konformität zur Verfügung stellen muss, angesichts der Umweltschutzaufgaben in diesem Sektor zu lang ist und deshalb höchstens drei Monate betragen sollte.

Brüssel, den 25. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHER

⁽²²⁾ Siehe z.B. Antwort von Kommissarin Bieńkowska auf eine parlamentarische Anfrage (Anfrage P-006693-16): http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2016-006693-ASW_EN.html.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates zwecks Bereitstellung einer finanziellen Unterstützung für Mitgliedstaaten zur Abfederung der erheblichen finanziellen Belastung, die ihnen durch einen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union ohne Abkommen entsteht“

(COM(2019) 399 final — 2019/0183 (COD))

(2020/C 14/12)

Hauptberichterstatte: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Befassung	Rat der Europäischen Union, 13.9.2019 Europäisches Parlament, 16.9.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 175 Absatz 3 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Wirtschafts- und Währungsunion, wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt
Präsidiumsbeschluss	24.9.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	25.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	144/0/6

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Solidarität und Subsidiarität sind nach Auffassung des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses (EWSA) Grundsätze, die für das Funktionieren der Europäischen Union unerlässlich sind. Demzufolge sollten alle Mitgliedstaaten im Falle eines unregelmäßigten Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU am 31. Oktober zusammenstehen und die Folgen und Herausforderungen dieses Beschlusses gemeinsam bewältigen.

1.2. Der EWSA nimmt zur Kenntnis, dass der Vorschlag Teil eines Pakets von Notfallmaßnahmen ist, die beim Austritt des Vereinigten Königreichs ohne Abkommen in Anschlag gebracht werden. Die Kommission legte ihn am 4. September 2019 vor und kam damit der Aufforderung des Europäischen Rates nach, alle Möglichkeiten der bestehenden Fonds auszuloten, mit dem Ziel, die potenziellen finanziellen Belastungen der Mitgliedstaaten abzufedern.

1.3. Der EWSA begrüßt, dass die Verordnung zur Errichtung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union (EUSF) dahingehend ergänzt wird, dass der Begriff „Katastrophen“ neben Naturkatastrophen nun auch Situationen abdeckt, in denen einem Mitgliedstaat als direkte Folge des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union ohne Abkommen eine erhebliche finanzielle Belastung entsteht. Der EWSA geht allerdings davon aus, dass es sich dabei im zeitlichen Horizont bis 2020 um ein singuläres Ereignis handeln wird.

1.4. Der EWSA rät der Kommission, die Schaffung eines EU-Instruments zu erwägen, mit dem politische Situationen und Krisen dieser Art in Zukunft bewältigt werden können. Sollte ein neues Instrument dieser Art geschaffen werden, sollte es allerdings Ausnahmesituationen vorbehalten sein und nur nach einer förmlichen bzw. fallweisen Entscheidung eingesetzt werden. Die spezifischen Bedingungen für die Gewährung einer Entschädigung sind klar zu definieren.

1.5. Der EWSA ist der festen Überzeugung, dass die Kommission alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen sollte, um sicherzustellen, dass die Ausweitung des Anwendungsbereichs nicht dazu führt, dass die Fähigkeit des EU-Solidaritätsfonds, auf unvorhergesehene Ereignisse im Zusammenhang mit Naturkatastrophen zu reagieren, gefährdet wird.

1.6. Der EWSA meint, dass der 30. April 2020 ein eher später Stichtag ist. Er fordert die Kommission daher auf, das Verfahren für die Entscheidung über die Freigabe der Mittel zu beschleunigen, falls das Vereinigte Königreich die EU ohne Abkommen verlässt.

1.7. Der EWSA begrüßt die Erhöhung der Vorschusszahlungen von derzeit 10 % auf 25 %, doch muss noch mehr unternommen werden, um eine rasche und wirksame Reaktion zu ermöglichen.

1.8. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Kommission den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) besondere Aufmerksamkeit widmen sollte, da sie am stärksten durch den Brexit bedroht sind.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EUSF wurde 2002 eingerichtet, um die Mitgliedstaaten und die Beitrittsländer bei großen Naturkatastrophen wie Überschwemmungen, Stürmen, Erdbeben, Vulkanausbrüchen, Waldbränden oder Dürren zu unterstützen. Er kann auf Antrag des betroffenen Landes in Anspruch genommen werden, wenn eine Katastrophe eine Intervention auf europäischer Ebene rechtfertigt.

2.2. Der EWSA teilt die Auffassung, dass der EUSF ein konkreter Ausdruck echter Solidarität innerhalb der EU ist, mit dem sich die Mitgliedstaaten verpflichten, sich gegenseitig durch Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel aus dem EU-Haushalt zu helfen.

2.3. Mit Wirkung vom 1. November 2019 wird das Vereinigte Königreich zu einem Drittland, es sei denn, es ratifiziert das Austrittsabkommen bis zum 31. Oktober 2019 oder beantragt eine dritte Verlängerung, der der Europäische Rat einstimmig zustimmen muss (Artikel 50).

2.4. Falls es zu einem ungeregelten Austritt aus der EU kommt, wird das gesamte Primär- und Sekundärrecht der EU ab diesem Zeitpunkt nicht mehr für das Vereinigte Königreich gelten. Einen Übergangszeitraum, wie er im Austrittsabkommen vorgesehen ist, wird es nicht geben. Den Bürgern, Unternehmen und öffentlichen Dienstleistungen wird ernster Schaden zugefügt, und es sind erhebliche wirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen zu befürchten.

2.5. Nach Auffassung des EWSA wäre ein Brexit ohne Abkommen zwar ein singuläres Ereignis, doch würden seine negativen Auswirkungen einer Katastrophe größeren Ausmaßes gleichkommen. Eine genaue Einschätzung ist schwierig, doch ist insbesondere kurzfristig mit erheblichen Auswirkungen auf die Wirtschaft, den Arbeitsmarkt und die öffentlichen Finanzen zu rechnen. Darüber hinaus dürften einige Sektoren, Gebiete und Mitgliedstaaten durch den Austritt ohne eine Vereinbarung unverhältnismäßig stark betroffen sein. Der EWSA hält es für gerechtfertigt, sich sowohl auf das Solidaritätsprinzip als auch auf das Subsidiaritätsprinzip zu berufen, um diese Auswirkungen abzumildern.

2.6. Der EWSA begrüßt daher den Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2012/2002 des Rates vom 11. November 2002 zur Errichtung des Solidaritätsfonds der Europäischen Union⁽¹⁾, wonach der Anwendungsbereich auf bestimmte Arten zusätzlicher öffentlicher Ausgaben und der Begriff „Katastrophen größeren Ausmaßes“ nicht nur auf Naturkatastrophen, sondern auch auf Situationen ausgedehnt wird, in denen einem Mitgliedstaat als unmittelbare Folge des Austritts des Vereinigten Königreichs ohne Abkommen eine erhebliche finanzielle Belastung entsteht. Da es sich um eine einmalige Situation handelt, müssen die abrufbaren Mittel für dieses Ziel auf die Hälfte des für die Jahre 2019 und 2020 verfügbaren Höchstbetrags begrenzt sein.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Der EWSA hat den Solidaritätsfonds von Anfang an begrüßt. Er hat die Kommission aufgefordert, alle erforderlichen Änderungen vorzunehmen, damit der Fonds die Mitgliedstaaten, die Kandidatenländer und die Nachbarländer bei Naturkatastrophen wirksamer unterstützen kann.

3.2. Der EWSA begrüßt die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung, macht allerdings darauf aufmerksam, dass dies eine einmaliges Ereignis bleiben muss. Er schlägt daher ein EU-Instrument vor, mit dem in der Zukunft solche politischen Situationen und Krisen bewältigt werden können.

3.3. Der EWSA ist der Überzeugung, dass die Kommission alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen sollte, um sicherzustellen, dass die Ausweitung des Anwendungsbereichs nicht dazu führt, dass der EUSF auf unvorhergesehene Ereignisse im Zusammenhang mit Naturkatastrophen nicht mehr reagieren kann.

3.4. Der EWSA geht davon aus, dass die Schwelle von 1,5 Mrd. EUR in Preisen von 2011 bzw. 0,3 % des BNE, ab der die Mitgliedstaaten eine Unterstützung beantragen können, so angesetzt wurde, dass sie Szenarien abdeckt, bei denen ein Mitgliedstaat damit überfordert wäre, die erlittene finanzielle Belastung alleine zu tragen („erhebliche finanzielle Belastung“).

3.5. Der EWSA ersucht die Kommission um die Ausarbeitung von Leitlinien, mit deren Hilfe die Mitgliedstaaten die erheblichen finanziellen Belastungen durch den Brexit ohne Abkommen berechnen können.

(1) ABl. L 311 vom 14.11.2002, S. 3.

3.6. Der EWSA fordert die Kommission auf, das Verfahren für die Entscheidungen über die Freigabe der Mittel zu beschleunigen. Er hält den 30. April 2020 für einen eher späten Stichtag.

3.7. Der EWSA meint, dass die Erhöhung der Vorschusszahlungen von derzeit 10 % auf 25 % das Verfahren beschleunigen könnte. Allerdings muss noch mehr unternommen werden, um eine rasche und wirksame Reaktion zu ermöglichen.

3.8. Der EWSA fordert sicherzustellen, dass nach der parallelen, Brexit-bedingten Änderung am Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (EGF) keine Überschneidungen mit den Leistungen aus dem EUSF entstehen, denn dies würde zu einer Doppelung der Mittel führen.

3.9. Der EWSA ist der Ansicht, dass die Sektoren, die eng mit dem Vereinigten Königreich verflochten sind, bei einem Brexit ohne Abkommen hohe wirtschaftliche Kosten werden tragen müssen. Besonders betroffen dürften beispielsweise die Exporteure von landwirtschaftlichen Erzeugnissen und Lebensmitteln sein, die den britischen Markt beliefern, oder etwa Fischereibetriebe, die vom Zugang zu britischen Gewässern abhängig sind, wie auch Tourismusunternehmen in Regionen, die bei britischen Touristen beliebt sind. Diese Probleme bedürfen der besonderen Aufmerksamkeit, und es sollten Mittel in ausreichender Höhe bereitgestellt werden, um die Auswirkungen abzufedern.

3.10. Der EWSA ist der Auffassung, dass die organisierte Zivilgesellschaft entscheidend an der Feststellung der Folgen eines Brexits ohne Abkommen mitwirken sollte. Die Kommission sollte die Mitgliedstaaten dazu anhalten, bei der Ausarbeitung der Anträge die einschlägigen Organisationen zu konsultieren.

Brüssel, den 25. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zur „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen — Effizientere Entscheidungsfindung in der Sozialpolitik: Ermittlung möglicher Bereiche für einen verstärkten Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“

(COM(2019) 186 final)

(2020/C 14/13)

Berichterstatter: **Christian BÄUMLER**

Befassung	Europäische Kommission, 3.6.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Beschäftigung, Sozialfragen, Unionsbürgerschaft
Annahme in der Fachgruppe	10.9.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	25.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	83/32/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) betont, dass es in Zeiten des raschen Wandels entscheidend ist, dass die EU zusammen mit ihren Mitgliedstaaten in der Lage ist, entsprechend anerkannter Kompetenzen in allen relevanten Politikbereichen effiziente und wirksame politische Maßnahmen zu ergreifen. Diese Vorgehensweise sollte eine entsprechende Reflexion des Handlungsbedarfs auf europäischer Ebene unter angemessener Beachtung des Subsidiaritätsgrundsatzes umfassen.

1.2. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Einbindung des Europäischen Parlaments auf hoher Ebene in das Gesetzgebungsverfahren im Einklang mit den Bestimmungen des Vertrags — insbesondere im sozialpolitischen Bereich — wichtig ist, da sozialpolitische Fragestellungen immer auch den Zusammenhalt der Gesellschaft und eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft entsprechend der vertraglich festgeschriebenen Ziele (Artikel 3 EUV) berühren.

1.3. Vor dem Hintergrund, dass sich der EWSA bereits in früheren Stellungnahmen⁽¹⁾ für eine Überprüfung von Einstimmigkeitserfordernissen bei der EU ausgesprochen hat und dies kürzlich insbesondere auch im Bereich der Steuerpolitik wiederholt hat⁽²⁾, begrüßt er, dass die Kommission die Diskussion hinsichtlich bestehender Schranken in der Rechtssetzung vorantreibt und mit dieser Mitteilung auch im Bereich der Sozialpolitik die Diskussion zu Möglichkeiten der Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit eröffnet hat. Gleichzeitig betont der EWSA, dass die Rolle der EU im sozialpolitischen Bereich laut Vertrag ausschließlich auf die Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeiten der Mitgliedstaaten in den in Artikel 153 Absatz 1 AEUV definierten Bereichen beschränkt ist. Dies spiegelt die Vielfalt der nationalen Sozialsysteme und Traditionen wider und impliziert, dass die Mitgliedstaaten bei der Konzipierung und Umsetzung ihrer sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Führungsrolle spielen. Das Verfahren mit qualifizierter Mehrheit basiert auf einer Kultur des Kompromisses.

1.4. Für den EWSA steht außer Frage, dass die EU auch bei Anwendung des Instruments der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit dem Subsidiaritätsgrundsatz verpflichtet bleibt und sich in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, auf Bereiche konzentriert, in denen gemeinsame Ziele nicht wirksamer auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene erreicht werden können. Eben solches gilt für den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wonach Inhalt und Form der Maßnahmen der EU nicht über die Ziele der Verträge hinausgehen dürfen.

⁽¹⁾ Vgl. folgende Stellungnahmen des EWSA: ABL C 230 vom 14.7.2015, S. 24; ABL C 434 vom 15.12.2017, S. 18; ABL C 271 vom 19.9.2013, S. 23; ABL C 332 vom 8.10.2015, S. 8.

⁽²⁾ EWSA-Stellungnahme „Besteuerung – Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit“, ABL C 353 vom 18.10.2019, S. 90.

1.5. Artikel 151 AEUV schreibt als Ziel der Sozialpolitik „die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen [...] auf dem Wege des Fortschrittes“ fest. Der EWSA betont, dass dies nach Artikel 153 Absatz 2 AEUV mit Richtlinien über Mindestregelungen unter Berücksichtigung der nationalen Bedingungen angestrengt wird und diese der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen nicht entgegenstehen dürfen. Er betont weiter, dass entsprechend Artikel 153 Absatz 4 AEUV das Recht der Mitgliedstaaten, sich bei der Umsetzung einem höheren nationalen Schutzniveau verpflichtet zu fühlen, ebenso wie die Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundsätze ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, — gleichgültig welches Regime der Beschlussfassung gilt — nicht beeinträchtigt werden darf.

1.6. Der EWSA hebt hervor, dass die auf EU-Ebene umgesetzten Vereinbarungen der Sozialpartner einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung des sozialpolitischen Besitzstands der EU leisten. Im Lichte der Debatte über den möglichen Übergang vom Einstimmigkeitsverfahren zum Verfahren mit qualifizierter Mehrheit fordert er Garantien für die weitere umfassende Einbeziehung der Sozialpartner im Bereich der sozialpolitischen Rechtsetzung und der Politikgestaltung sowie die Wahrung ihrer Autonomie bei der Umsetzung und eventuellen Überarbeitung ihrer autonomen Vereinbarungen.

1.7. Der EWSA stellt fest, dass es derzeit in ein und denselben Politikbereichen Beschlussfassungen mit Einstimmigkeit und mit qualifizierter Mehrheit gibt. Dies führt zur Ungleichheit bei der Entwicklung sozialer Standards und Lücken des sozialen Schutzes. Der EWSA befürwortet deshalb jedenfalls für die Rechtsetzung im Bereich der Nichtdiskriminierung sowie für Empfehlungen zur sozialen Sicherheit und zum Schutz der Arbeitnehmer den vollständigen Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit.

1.8. Der EWSA weist darauf hin, dass die EU Maßnahmen zum Schutz gefährdeter Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses wie beispielsweise von schwangeren Frauen oder Teilzeitbeschäftigten entwickelt hat. Dies spricht dafür, europaweit ein Minimum an einheitlichen Verfahrens- und Schutzrechten zu garantieren und zum Verfahren mit qualifizierter Mehrheit überzugehen.

1.9. Der EWSA betont, dass die Vertretung und kollektive Wahrnehmung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen von entscheidender Bedeutung für den Zusammenhalt der Gesellschaft, die Erhaltung und Schaffung guter Arbeitsplätze und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU sind. Die EU muss auch hier — so sachlich geboten — überprüfen, inwiefern über das Verfahren mit qualifizierter Mehrheit die Möglichkeit erweitert werden kann, zukunftsweisend die Sozialpartnerschaft weiter zu entwickeln.

1.10. Der EWSA empfiehlt bei den Beschäftigungsbedingungen von Staatsangehörigen aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, den Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, um Ungleichbehandlungen zu vermeiden und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.

1.11. Im Lichte der laufenden Debatte über den Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit stimmt der EWSA in den Fällen, in denen die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit zur Anwendung kommt, den Erwägungen der Kommission bezüglich einer Entscheidung für die allgemeine Überleitungsklausel in Artikel 48 Absatz 7 EUV zu, da dieser Weg sowohl den einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats als auch die Unterstützung aller nationalen Parlamente und die Zustimmung des Europäischen Parlaments voraussetzt, womit eine breite demokratische Legitimation gegeben wäre.

2. Allgemeine Bemerkungen

2.1. Der EWSA teilt die Auffassung der Kommission, dass die EU und all ihre Mitgliedstaaten gemeinsamen Herausforderungen hinsichtlich der Auswirkungen neuer Technologien, des zunehmenden Wettbewerbsdrucks in der globalisierten Wirtschaft, neuer Arbeitsformen und der demografischen Entwicklung gegenüberstehen. Um das europäische Sozialmodell für künftige Generationen zu erhalten und weiterzuentwickeln, sind Maßnahmen auf europäischer und nationaler Ebene in einer Vielzahl von Politikbereichen — entsprechend anerkannter Kompetenzen — erforderlich. Maßnahmen zur Stärkung des Zusammenhalts der Gesellschaft und gegen Diskriminierung sind in diesem Rahmen dringend erforderlich.

2.2. Der EWSA betont, dass es in Zeiten des raschen Wandels entscheidend ist, dass die EU zusammen mit ihren Mitgliedstaaten in der Lage ist, effiziente und wirksame politische Maßnahmen zu ergreifen. Dies sollte eine angemessene Reflexion des Handlungsbedarfs und -niveaus unter angemessener Beachtung des Subsidiaritätsprinzips, der Wahl geeigneter Instrumente sowie effizienter Entscheidungsprozesse umfassen, durch die die EU nationale Politiken unterstützen und ergänzen kann. Dabei sollen die Auswirkungen auf die Wirtschaft, die öffentlichen Finanzen und die Rolle der Sozialpartner in den einzelnen Mitgliedstaaten eingehend analysiert werden. Alle Mitgliedstaaten müssen jederzeit ausreichende Möglichkeiten haben, sich am Entscheidungsprozess zu beteiligen. Gemeinsames Ziel sollte es sein, sowohl auf EU-Ebene als auch in den einzelnen Mitgliedstaaten zu guten Ergebnissen zu kommen.

2.3. Der EWSA betont, dass die EU einen effizienten und flexiblen Entscheidungsprozess benötigt, um sicherzustellen, dass Rechtsvorschriften und nicht bindende Instrumente, wie Koordinierungsrahmen und Empfehlungen, mit den wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen Schritt halten können. Vor dem Hintergrund, dass sich der EWSA bereits in früheren Stellungnahmen für eine Überprüfung von Einstimmigkeitserfordernissen bei der EU-Gesetzgebung ausgesprochen hat^(?), begrüßt er, dass die Kommission die Diskussion hinsichtlich bestehender Schranken in der politischen Rechtsetzung vorantreibt und mit dieser Mitteilung auch im Bereich der Sozialpolitik die Diskussion zu Möglichkeiten der Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit angestoßen hat. Gleichzeitig betont der EWSA, dass die Rolle der EU im sozialpolitischen Bereich laut Vertrag ausschließlich auf die Unterstützung und Ergänzung der Tätigkeiten der Mitgliedstaaten in den in Artikel 153 Absatz 1 AEUV definierten Bereichen beschränkt ist. Dies spiegelt die Vielfalt der nationalen Sozialsysteme und Traditionen wider und impliziert, dass die Mitgliedstaaten bei der Konzipierung und Umsetzung ihrer sozial- und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Führungsrolle spielen.

^(?) Siehe Fußnote 2.

2.4. Die vertragliche Rolle der EU besteht nach Auffassung des EWSA darin, die Aktivitäten der Mitgliedstaaten in der EU zu unterstützen und in vertraglich definierten Bereichen zu ergänzen (Artikel 153 Absatz 1 AEUV). Dies spiegelt die Vielfalt der nationalen Sozialsysteme und Traditionen wider und impliziert die führende Rolle und auch den hohen Grad der Souveränität in der europäischen Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Gestaltung und Umsetzung ihrer Maßnahmen in den Bereichen Sozialpolitik und Arbeitsmärkte.

2.5. Der EWSA betont, dass ein überwiegender Teil der sozialpolitischen Rechtsvorschriften der EU mit qualifizierter Mehrheit und nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet wurde.

2.6. Diese sind: Nichtdiskriminierung (Artikel 19 Absatz 1 AEUV); soziale Sicherheit und sozialer Schutz der Arbeitnehmer (außer für die Herstellung der Arbeitnehmerfreizügigkeit) (Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe c AEUV); der Schutz der Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsvertrags (Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe d AEUV); die Vertretung und kollektive Wahrnehmung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen (Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe f AEUV) und Beschäftigungsbedingungen der Staatsangehörigen aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig im Gebiet der Gemeinschaft aufhalten (Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe g AEUV). Während Artikel 19 AEUV die Zustimmung des Europäischen Parlaments vorsieht, ist dies bei Artikel 153 Absatz 1 Buchstabe c, d, f und g nicht der Fall.

2.7. Der EWSA ist der Auffassung, dass die Einbindung des Europäischen Parlaments auf hoher Ebene in das Gesetzgebungsverfahren im Einklang mit den Bestimmungen des Vertrags — insbesondere im sozialpolitischen Bereich — wichtig ist, da sozialpolitische Fragestellungen immer auch den Zusammenhalt der Gesellschaft und eine in hohem Maße wettbewerbsfähige soziale Marktwirtschaft entsprechend der vertraglich festgeschriebenen Ziele (Artikel 3 EUV).

2.8. Wie insbesondere auch in der Steuerpolitik begrüßt der EWSA, dass die Kommission mit dieser Mitteilung die Diskussion zur Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auch im Bereich der Sozialpolitik angestoßen hat ⁽⁴⁾. Das Verfahren mit qualifizierter Mehrheit basiert auf einer Kultur des Kompromisses. Es setzt eine Debatte voraus und ermöglicht pragmatische Ergebnisse, die den Interessen der Union in ihrer Gesamtheit Rechnung tragen können. Die Aussicht auf eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit wirkt als Katalysator dafür, durch Kompromissfindung und die Einbeziehung aller Akteure, eine für alle Beteiligten akzeptable Lösung zu finden.

2.9. Der EWSA weist darauf hin, dass sich die EU in ihrer neuen Strategischen Agenda 2019-2024 für die Umsetzung der Säule sozialer Rechte auf der Ebene der EU und der Mitgliedstaaten ausgesprochen hat. Dabei sollen die jeweiligen Zuständigkeiten gebührend beachtet werden.

2.10. Für den EWSA kommt es entscheidend darauf an, dass die EU auch bei Anwendung des Instruments der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit dem Subsidiaritätsgrundsatz verpflichtet bleibt und sich in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, auf Bereiche konzentriert, in denen gemeinsame Ziele nicht wirksamer auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene erreicht werden können. Ebensozliches gilt für den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, wonach Inhalt und Form der Maßnahmen der EU nicht über die Ziele der Verträge hinausgehen dürfen. Diese Grundsätze sollten bei der Debatte über die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit klargestellt werden.

2.11. Artikel 151 AEUV schreibt als Ziel der Sozialpolitik „die Förderung der Beschäftigung, die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen [...] auf dem Wege des Fortschrittes“ fest. Der EWSA betont, dass Artikel 153 Absatz 2 AEUV Kriterien vorgibt, die entsprechende EU-Maßnahmen im sozialpolitischen Bereich erfüllen müssen. So beinhalten Richtlinien vornehmlich Mindestregelungen unter Berücksichtigung der nationalen Bedingungen und sollen der Gründung und Entwicklung von kleinen und mittleren Unternehmen nicht entgegenstehen. Der EWSA betont, dass das Recht der Mitgliedstaaten, sich bei der Umsetzung einem höheren nationalen Schutzniveau verpflichtet zu fühlen, ebenso wie die Befugnis der Mitgliedstaaten, die Grundsätze ihres Systems der sozialen Sicherheit festzulegen, — gleichgültig welches Regime der Beschlussfassung gilt — nicht beeinträchtigt werden darf.

2.12. Der EWSA stellt ferner fest, dass die Kommission, das EP und der Rat in Nummer 17 der Präambel der Europäischen Säule sozialer Rechte die Achtung der Vielfalt der nationalen Systeme, einschließlich der Rolle der Sozialpartner, und in Nummer 19 die Achtung der nationalen Identität der Mitgliedstaaten ebenso wie deren Souveränität bei der rechtlichen Festsetzung der Fundamente der sozialen Sicherheitssysteme bestätigt haben.

2.13. Der EWSA hebt hervor, dass die gemäß Artikel 155 AEUV auf EU-Ebene umgesetzten Vereinbarungen der Sozialpartner einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung des sozialpolitischen Besitzstands der EU leisten. Er begrüßt, dass nach der Mitteilung der Kommission den Ergebnissen des sozialen Dialogs und den Richtlinien im Hinblick auf die Annahme die gleiche Bedeutung beigemessen wird. Er fordert für den möglichen Übergang vom Einstimmigkeitsverfahren zum Verfahren mit qualifizierter Mehrheit Garantien für die weitere umfassende Einbeziehung der Sozialpartner im Bereich der sozialpolitischen Rechtsetzung und der Politikgestaltung sowie die Wahrung ihrer Autonomie bei der Umsetzung und eventuellen Überarbeitung ihrer autonomen Vereinbarungen. Der soziale Dialog spielt eine wichtige Rolle für den Sozialschutz. Sie sorgen auch durch autonome Rechtsetzung für sozialen Fortschritt in der EU.

⁽⁴⁾ Siehe Fußnote 1.

2.14. Der EWSA teilt die Sicht der Kommission und sieht in dem Instrument der verstärkten Zusammenarbeit keine Alternative zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit. Das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit kann gerade bei sozialpolitischen Fragestellungen zur Fragmentierung des Binnenmarkts und zur Ungleichbehandlung von EU-Bürgern, je nachdem in welchem Mitgliedstaat sie leben, führen.

2.15. Auf der anderen Seite ist das Europäische Semester nach Ansicht des EWSA ein weiteres wirksames und zweckdienliches Instrument, um mit Unterstützung und Anleitung der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner — nicht zuletzt auch auf dem Weg des „gemeinsamen Lernens“ — mehr und bessere Konvergenz zu erlernen und Fortschritte in den nationalen Reformen zu erzielen. Dies respektiert auch Wort und Geist von Artikel 156 AEUV. Der EWSA unterstreicht die Bemühungen, im Rahmen des Europäischen Semesters verbesserte Methoden zur Koordinierung der nationalen Politiken für Beschäftigung und Sozialschutz und ihrer Reformen zu entwickeln und gleichzeitig die nationalen Sozialpartner auf sinnvolle Weise in die europäische Arbeit einzubeziehen. Die europäische Säule sozialer Rechte, die als Richtschnur für Reformen dient, würde daher zur Entwicklung eines Fahrplans für eine bessere Konvergenz und einen stärkeren Zusammenhalt zwischen den Mitgliedstaaten beitragen.

3. Besondere Bemerkungen

3.1. Der EWSA stellt fest, dass es derzeit in ein und denselben Politikbereichen Beschlussfassungen mit Einstimmigkeit und mit qualifizierter Mehrheit gibt. Dies führt zur Ungleichheit bei der Entwicklung sozialer Standards und Lücken des sozialen Schutzes.

3.2. Der EWSA weist darauf hin, dass es weitgehende EU-Rechtsvorschriften zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie zur Gleichbehandlung aus Gründen der ethnischen Herkunft u. a. m. gibt. Das ist ein großer Erfolg der EU, die hier auch international Standards setzt. Dabei wird durch EU-Recht die Gleichbehandlung aus Gründen der Religion, der Weltanschauung, der Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung nur mit Bezug auf Beschäftigung und Beruf geschützt. Eine Richtlinie, die Diskriminierung in der Union umfassend verbietet wäre ausgesprochen komplex und deshalb mit der Beschlussfassung mit Einstimmigkeit kaum erreichbar. Hierzu hat sich die EU in der Agenda für nachhaltige Entwicklung 2030 jedoch verpflichtet. Dieses Ziel ist durch die neue Strategische Agenda 2019-2024 bekräftigt worden. Der EWSA befürwortet für die Rechtsetzung zur Nichtdiskriminierung den vollständigen Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit.

3.3. Der EWSA weist darauf hin, dass die EU gemäß Artikel 48 AEUV auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendige Maßnahmen mit qualifizierter Mehrheit beschließen kann. Dagegen müssen Empfehlungen zur sozialen Sicherheit und dem Schutz der Arbeitnehmer einstimmig sein. Eine Überleitung zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit wäre kohärent und sachgerecht. Es stellt sich auch die Frage, warum hier lediglich auf Empfehlungen abgezielt wird und weitergehende Rechtsinstrumente von der Kommission nicht in Betracht gezogen wurden.

3.4. Der EWSA anerkennt, dass der Schutz der Arbeitnehmer bei Entlassungen immer ein Kernpunkt des jeweiligen nationalen Arbeitsrechts war. Der EWSA sieht aber auch, dass die EU inzwischen Maßnahmen zum Schutz gefährdeter Arbeitnehmer wie beispielsweise schwangeren Frauen oder Teilzeitbeschäftigte entwickelt hat. Dies spricht dafür, europaweit wenigstens ein Minimum an einheitlichen Verfahrens- und Schutzrechten zu garantieren, damit diese Schutzmechanismen nicht ins Leere gehen. Die europäische Säule sozialer Rechte sieht Informationsrechte des gekündigten Beschäftigten sowie Zugang zu wirkungsvollen und unparteiischen Streitbeilegungen, Rechtsbehelfe und gegebenenfalls Entschädigungen vor. Dies spricht für eine Überleitung in die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit um eine entsprechende Richtlinie zur Umsetzung zu ermöglichen.

3.5. Der EWSA betont, dass ein fundierter Rechtsrahmen zur Vertretung und kollektiven Wahrnehmung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen von entscheidender Bedeutung für den Zusammenhalt der Gesellschaft, die Schaffung qualitativer Arbeitsplätze und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU sind. Die Unternehmen im Binnenmarkt arbeiten grenzüberschreitend immer enger zusammen. Für Unternehmen und Unternehmensgruppen in der EU gilt die Richtlinie zu den Europäischen Betriebsräten, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen wurde. In anderen Bereichen der EU-Rechtsetzung zur Beteiligung der Arbeitnehmer gilt dagegen weiterhin die Einstimmigkeit. Die EU muss auch hier — soweit sachlich geboten — überprüfen, inwiefern über das Verfahren mit der qualifizierten Mehrheit neue Möglichkeiten einer zukunftsweisenden Gestaltung der Sozialpartnerschaft eröffnet werden.

3.6. Der EWSA empfiehlt für die Beschäftigungsbedingungen von Staatsangehörigen aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, den Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit. Die Beschäftigungsbedingungen von EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern müssen übereinstimmen, wenn der soziale Zusammenhalt nicht gefährdet werden soll.

3.7. Im Lichte der laufenden Debatte über den Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit stimmt der EWSA in den Fällen, in denen die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit zur Anwendung kommt, den Erwägungen der Kommission bezüglich einer Entscheidung für die allgemeine Überleitungsklausel in Artikel 48 Absatz 7 EUV zu, da dieser Weg sowohl den einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats als auch die Unterstützung aller nationalen Parlamente und die Zustimmung des Europäischen Parlaments voraussetzt. Damit wäre eine breite demokratische Legitimation gegeben und den verfassungsrechtlichen Vorgaben auf nationaler Ebene entsprechen. Das wäre bei der Überleitung über Artikel 153 AEUV nicht der Fall.

3.8. Der EWSA stellt fest, dass eine Frage in der Kommissionsmitteilung ungelöst bleibt. Es ist nicht klar, ob der Beschluss, eine bestimmte Rechtsgrundlage von der Einstimmigkeit in die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit überzuleiten, ein für alle Mal oder von Fall zu Fall gefasst wird. Der EWSA ersucht die Kommission um Klarstellung, ob es sich bei der Nutzung der allgemeinen Übergangsklausel in Artikel 48 Absatz 7 EUV um einen generellen Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit oder um jeweilige Einzelfallentscheidungen handeln soll. Aus Sicht des EWSA muss jedenfalls sichergestellt sein, dass die Nutzung der Übergangsklausel zu einer effizienteren Entscheidungsfindung und Beschlussfassung führt und nicht etwa weitere Hürden schafft.

Brüssel, den 25. September 2019

*Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER*

ANHANG

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Artikel 59 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

1. Ziffer 2.8

Ändern:

~~Wie insbesondere auch in der Steuerpolitik Der EWSA begrüßt der EWSA, dass die Kommission mit dieser Mitteilung die Initiative ergriffen hat, um die Debatte zu eröffnen und zu erläutern, wie die Überleitung hin zu einer Diskussion zur Ausweitung der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit auch im Bereich der Sozialpolitik ohne überhastete Vorschläge aussehen könnte angestoßen hat⁽¹⁾. Das Verfahren mit qualifizierter Mehrheit basiert auf einer Kultur des Kompromisses. Es setzt eine Debatte voraus und ermöglicht pragmatische Ergebnisse, die den Interessen der Union in ihrer Gesamtheit Rechnung tragen können. Die Aussicht auf eine Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit wirkt als Katalysator dafür, durch Kompromissfindung und die Einbeziehung aller Akteure, eine für alle Beteiligten akzeptable Lösung zu finden.~~

⁽¹⁾ ~~Siehe Fußnote 1.~~

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 36

Nein-Stimmen: 74

Enthaltungen: 2

2. Neue Ziffer nach Ziffer 2.8

Neue Ziffer nach Ziffer 2.8:

Andererseits beruht der Grundsatz der Einstimmigkeit in der Beschlussfassung auf der Notwendigkeit, die nationale Kontrolle der einschlägigen sozialpolitischen Bestimmungen im EU-Vertrag zu bewahren und eine Einmischung in die Kernbestandteile der nationalen Sozialsysteme, für die in erster Linie die Mitgliedstaaten gemeinsam mit den Sozialpartnern zuständig sind, zu verhindern.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 31

Nein-Stimmen: 82

Enthaltungen: 3

3. Ziffer 3.1

Ändern:

Der EWSA stellt fest, dass es derzeit in ein und denselben Politikbereichen Beschlussfassungen mit Einstimmigkeit und mit qualifizierter Mehrheit gibt. Der EWSA ist der Ansicht, dass die im Sozialkapitel des EU-Vertrags festgeschriebene Aufteilung zwischen qualifizierter Mehrheit und Einstimmigkeit weiterhin relevant ist, da sie die Vielfalt und Heterogenität der nationalen Sozialsysteme der Mitgliedstaaten, z. B. beim Sozialschutz, den Aufgaben der Sozialpartner sowie der Rolle des Arbeitsrechts und der Tarifverträge, widerspiegelt. Dies führt zur Ungleichheit bei der Entwicklung sozialer Standards und Lücken des sozialen Schutzes.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 32

Nein-Stimmen: 74

Enthaltungen: 3

4. Ziffer 3.2

Ändern:

Der EWSA weist darauf hin, dass es weitgehende EU-Rechtsvorschriften zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichberechtigung von Frauen und Männern sowie zur Gleichbehandlung aus Gründen der ethnischen Herkunft u. a. m. gibt. Das ist ein großer Erfolg der EU, die hier auch international Standards setzt. Dabei wird durch EU-Recht die Gleichbehandlung aus Gründen der Religion, der Weltanschauung, der Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung nur mit Bezug auf Beschäftigung und Beruf geschützt. Diese Richtlinien wurden einstimmig angenommen. Eine Richtlinie, die Diskriminierung in der Union umfassend verbietet, wäre ausgesprochen komplex, was die lange Verfahrensdauer und die langsamen Fortschritte erklärt und deshalb mit der Beschlussfassung mit Einstimmigkeit kaum erreichbar. Hierzu hat sich die EU in der Agenda für nachhaltige Entwicklung 2030 jedoch verpflichtet. Dieses Ziel ist durch die neue Strategische Agenda 2019-2024 bekräftigt worden. Der EWSA befürwortet für die Rechtssetzung zur Nichtdiskriminierung den vollständigen Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 31

Nein-Stimmen: 78

Enthaltungen: 2

5. Ziffer 3.4

Streichen:

Der EWSA anerkennt, dass der Schutz der Arbeitnehmer bei Entlassungen immer ein Kernpunkt des jeweiligen nationalen Arbeitsrechts war. Der EWSA sieht aber auch, dass die EU inzwischen Maßnahmen zum Schutz gefährdeter Arbeitnehmer wie beispielsweise schwangeren Frauen oder Teilzeitbeschäftigte entwickelt hat. Dies spricht dafür, europaweit wenigstens ein Minimum an einheitlichen Verfahrens- und Schutzrechten zu garantieren, damit diese Schutzmechanismen nicht ins Leere gehen. Die europäische Säule sozialer Rechte sieht Informationsrechte des gekündigten Beschäftigten sowie Zugang zu wirkungsvollen und unparteiischen Streitbelegungen, Rechtsbehelfe und gegebenenfalls Entschädigungen vor. Dies spricht für eine Überleitung in die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit um eine entsprechende Richtlinie zur Umsetzung zu ermöglichen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 35

Nein-Stimmen: 77

Enthaltungen: 2

6. Ziffer 3.5

Streichen:

Der EWSA betont, dass ein fundierter Rechtsrahmen zur Vertretung und kollektiven Wahrnehmung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerinteressen von entscheidender Bedeutung für den Zusammenhalt der Gesellschaft, die Schaffung qualitativer Arbeitsplätze und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen in der EU sind. Die Unternehmen im Binnenmarkt arbeiten grenzüberschreitend immer enger zusammen. Für Unternehmen und Unternehmensgruppen in der EU gilt die Richtlinie zu den Europäischen Betriebsräten, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen wurde. In anderen Bereichen der EU Rechtsetzung zur Beteiligung der Arbeitnehmer gilt dagegen weiterhin die Einstimmigkeit. Die EU muss auch hier – soweit sachlich geboten – überprüfen, inwiefern über das Verfahren mit der qualifizierten Mehrheit neue Möglichkeiten einer zukunftsweisenden Gestaltung der Sozialpartnerschaft eröffnet werden.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 34

Nein-Stimmen: 84

Enthaltungen: 2

7. Ziffer 3.6

Streichen:

Der EWSA empfiehlt für die Beschäftigungsbedingungen von Staatsangehörigen aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, den Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit. Die Beschäftigungsbedingungen von EU-Bürgern und Nicht-EU-Bürgern müssen übereinstimmen, wenn der soziale Zusammenhalt nicht gefährdet werden soll.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 30

Nein-Stimmen: 85

Enthaltungen: 1

8. Ziffer 1.7

Ändern:

Der EWSA stellt fest, dass es derzeit in ein und denselben Politikbereichen Beschlussfassungen mit Einstimmigkeit und mit qualifizierter Mehrheit gibt. Dies führt zur Ungleichheit bei der Entwicklung sozialer Standards und Lücken des sozialen Schutzes. Der EWSA befürwortet deshalb jedenfalls für die Rechtsetzung im Bereich der Nichtdiskriminierung sowie für Empfehlungen zur sozialen Sicherheit und zum Schutz der Arbeitnehmer den vollständigen Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit. Der EWSA ist der Ansicht, dass die im Sozialkapitel des EU-Vertrags festgeschriebene Aufteilung zwischen qualifizierter Mehrheit und Einstimmigkeit weiterhin relevant ist, da sie die Vielfalt und Heterogenität der nationalen Sozialsysteme der Mitgliedstaaten, z. B. beim Sozialschutz, den Aufgaben der Sozialpartner sowie der Rolle des Arbeitsrechts und der Tarifverträge, widerspiegelt.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 32

Nein-Stimmen: 74

Enthaltungen: 3

9. Ziffer 1.8

Streichen:

Der EWSA weist darauf hin, dass die EU Maßnahmen zum Schutz gefährdeter Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses wie beispielsweise von schwangeren Frauen oder Teilzeitbeschäftigten entwickelt hat. Dies spricht dafür, europaweit ein Minimum an einheitlichen Verfahrens- und Schutzrechten zu garantieren und zum Verfahren mit qualifizierter Mehrheit überzugehen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 36

Nein-Stimmen: 81

Enthaltungen: 1

10. Ziffer 1.10

Streichen:

Der EWSA empfiehlt bei den Beschäftigungsbedingungen von Staatsangehörigen aus Drittstaaten, die sich rechtmäßig in der EU aufhalten, den Übergang zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, um Ungleichbehandlungen zu vermeiden und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu stärken.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen: 30

Nein-Stimmen: 85

Enthaltungen: 1

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem Reflexionspapier „Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Europa bis 2030“

(COM(2019) 22 final)

(2020/C 14/14)

Berichterstatter: **Cillian LOHAN**

Mitberichterstatter: **Peter SCHMIDT**

Befassung	Europäische Kommission, 12.3.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Beschluss des Präsidiums	11.12.2018 und 22.1.2019 (Vergrößerung der Studien- gruppe)
Zuständige Fachgruppen	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt und Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastruk- turen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	28.6.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	26.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	168/3/5

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Die nachhaltige Entwicklung muss im Mittelpunkt der Zukunft Europas stehen. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt die in dem Reflexionspapier vorgenommene umfassende Analyse, die Darlegung der Problemstellungen, den vorgegebenen Kurs und das darin aufgezeigte Potenzial für Europa, befürchtet jedoch, dass das Tempo der Nachhaltigkeitswende weltweit und in Europa nicht ausreichen wird, um die vereinbarten UN-Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDG) zu verwirklichen. Die politischen Maßnahmen werden der Dringlichkeit zur Bewältigung der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Herausforderungen von heute nicht gerecht.

1.2. Die nachhaltige Entwicklung ist ein gemeinsames Ziel auf globaler Ebene; sie erfordert gemeinsame Anstrengungen aller Nationen, um eine nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und Wohlstand für alle Menschen zu erzielen. Europa kann sie nicht im Alleingang verwirklichen, doch kann und sollte die EU ihr Gewicht als größter Handelsblock und großer Importeur biobasierter Rohstoffe in die Waagschale werfen, um weltweit eine nachhaltige Beschaffung voranzutreiben und so die Erhaltung der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme der Welt, die für unsere gemeinsame Zukunft entscheidend sind, zu unterstützen.

1.3. Bei der nachhaltigen Entwicklung geht es um die Zukunft der Menschen; die Wirtschaft sollte innerhalb der Belastungsgrenzen des Planeten und im Dienste der Gesellschaft für Wohlstand und Gerechtigkeit heute und für künftige Generationen sorgen. Die Agenda 2030 stellt den Menschen in den Mittelpunkt und zielt darauf ab, niemanden zurückzulassen. Ein europäischer Grüner *und Sozialer Deal* wird einen wesentlichen Beitrag zu einem grundlegend nachhaltigen Wandel der europäischen Volkswirtschaften leisten.

1.4. Die Zeit des Nachdenkens ist vorüber: die Zeit des Handelns ist gekommen. Der EWSA plädiert dringend dafür, zur Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele bis 2030 eine EU-weite, übergreifende, langfristige Strategie für nachhaltige Entwicklung mitsamt einem Umsetzungsplan aufzustellen und umzusetzen.

1.5. Diese Nachhaltigkeitsstrategie sollte sich auf sowohl die internen als auch die externen Maßnahmen der EU erstrecken und ihre größtmögliche Kohärenz fördern. In dem Umsetzungsplan sollte die Nachhaltigkeit in allen Politikbereichen durchgängig berücksichtigt werden. Ferner sollten darin die wesentlichen Maßnahmen der EU zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele, ein klarer Zeitplan und Fahrplan, konkrete Zielvorgaben und Indikatoren sowie die wesentlichen Aufgaben und Zuständigkeiten aller EU-Institutionen, Behörden und Akteure umrissen werden. Eckpfeiler der Umsetzung sollten Innovation, nachhaltigkeitsorientierte internationale Zusammenarbeit und Handelsabkommen sowie die Mobilisierung von Wirtschaft und Zivilgesellschaft sein.

1.6. Die Strategie zur Umsetzung der Agenda 2030 muss durch einen Governance- und Koordinierungsrahmen flankiert werden, um die Ausrichtung sämtlicher politischer Maßnahmen auf die Nachhaltigkeitsziele zu gewährleisten. Insbesondere hätte die Strategische Agenda der EU für den Zeitraum 2019–2024 auf den Nachhaltigkeitszielen gründen sollen. Dem Europäischen Parlament sollte in diesem Kontext eine maßgebende Rolle zukommen. Die Verwirklichung und durchgängige Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele sollte ein zentrales Kriterium für die Organisation der neu besetzten Kommission sein, was auch in den Mandatsschreiben der Kommissionsmitglieder zum Ausdruck kommt.

1.7. Der EWSA fordert die Kommission auf, von einer am BIP ausgerichteten Wachstumspolitik abzurücken. Bei der Heranziehung des BIP als Wohlstandsindikator werden wichtige Aspekte sozialer und ökologischer Kosten und Vorteile außer Acht gelassen.

1.8. Der EWSA stellt fest, dass einige Unternehmen bei der Berücksichtigung der Nachhaltigkeit fortschrittlicher sind als andere. Viele Unternehmen sind der Politik tatsächlich voraus. Die Politik muss das stabile Umfeld und die Sicherheit schaffen, die erforderlich sind, damit bewährte Verfahren gängige Praxis werden. Dadurch werden die Unternehmen in die Lage versetzt, nachhaltige Lösungen bereitzustellen.

1.9. Der EWSA plädiert für eine dringende Anpassung aller vorhandenen politischen und finanziellen EU-Rahmen und -Instrumente (u. a. des Europäischen Semesters, der Agenda für bessere Rechtsetzung, des MFR usw.) an die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele. Auf EU-Ebene sollten glaubwürdige Methoden zur Sicherstellung der Nachhaltigkeitswirksamkeit ermittelt bzw. entwickelt werden, um zu gewährleisten, dass die finanziellen Instrumente, politischen Rahmen und Folgenabschätzungen die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele im Rahmen der internen und externen Maßnahmen der EU unterstützen. Auch sollten neue Instrumente, die beispielsweise den Zielabstand messen, sowie neue Indikatoren entwickelt werden.

1.10. Der EWSA, der als erste EU-Institution überhaupt ein spezifisches Arbeitsorgan zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung — die Beobachtungsstelle für nachhaltige Entwicklung — eingerichtet hat, engagiert sich im Wege seiner Stellungnahmen sowie über seine interne Struktur und Arbeitsweise für eine umfassendere und durchgängige Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele. Er wird in diesem Sinne auch intern Überlegungen anstellen, wie seine internen Abläufe nachhaltigkeitswirksam gestaltet werden können.

1.11. Eine strukturierte zivilgesellschaftliche Teilhabe ist notwendig und sollte im Rahmen eines klaren Mandats zur Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Entwicklung, Umsetzung und Überwachung der Strategie sichergestellt werden. Der bisherige wichtige Beitrag der Multi-Stakeholder-Plattform sollte unter Einbeziehung aller Interessenträger sowie im Lichte der Erfahrungen und Erfolge anderer einschlägiger Multi-Stakeholder-Foren (insbesondere der Europäischen Plattform der Interessenträger für die Kreislaufwirtschaft) überprüft werden. Die Rolle der bestehenden Multi-Stakeholder-Plattform sollte entsprechend der Empfehlung des Europäischen Parlaments ⁽¹⁾ aktualisiert und in einen formellen und interinstitutionellen Konsultationsrahmen eingegliedert werden.

1.12. Durch nachhaltige Entwicklung kann soziale Solidarität geschaffen und der aufkommenden Populismus- und Anti-Establishment-Orientierung entgegengewirkt werden, die sich unter den Menschen ausbreitet, die sich von der Mitsprache bei der Entscheidungsfindung ausgegrenzt fühlen. Die Nachhaltigkeitsagenda darf nicht elitär sein, sondern muss die Menschen in den Mittelpunkt stellen und darauf abheben, nachhaltige Verbraucherentscheidungen für alle möglich und erschwinglich zu machen.

2. Einleitung

2.1. Das seit langem erwartete Reflexionspapier „Auf dem Weg zu einem nachhaltigen Europa bis 2030“ wurde am 30. Januar als Beitrag zur Debatte über die Zukunft Europas und in Verbindung mit dem Engagement der EU für die Umsetzung der UN-Nachhaltigkeitsziele wie auch des Klimaschutzübereinkommens von Paris veröffentlicht.

2.2. Der EWSA setzt sich schon seit vielen Jahren für die Aufstellung einer ehrgeizigen, übergreifenden EU-Nachhaltigkeitsstrategie ein und hat in zahlreichen bereichsübergreifenden Stellungnahmen Vorschläge für die notwendigen strategischen Maßnahmen und Lenkungskonzepte zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele unterbreitet. Diese Stellungnahme ist als Beitrag zur Diskussion über das Reflexionspapier gedacht. Ausgehend von seinen bisherigen Arbeiten will der EWSA darin ein Zukunftsbild entwerfen und konkrete Vorschläge für die notwendigen Governance-Reformen, -Instrumente und -Mechanismen zur Flankierung einer naturgemäß langfristigen Strategie unterbreiten.

2.3. Immer mehr soziale und umweltbezogene Indikatoren lassen die Notwendigkeit erkennen, dass die EU und andere globale Akteure dringend Maßnahmen ergreifen und rasch eine Nachhaltigkeitswende herbeiführen müssen. Einem jüngst veröffentlichten Bericht des Weltklimarats (IPCC) zufolge bleiben der Menschheit noch ca. elf Jahre, um Treibhausgasemissionen zu senken und einen Anstieg der Erderwärmung zu verhindern, bevor es zu gefährlichen und potenziell nicht mehr rückgängig zu machenden Störungen der Klimasysteme kommt ⁽²⁾. Neben der drohenden Klimakatastrophe geben auch andere Umweltprobleme wie der Verlust der Biodiversität und die Luftverschmutzung den Bürgern zunehmend Anlass zur Sorge und erfordern dringendes Handeln. Auch soziale Ungleichheiten weiten sich in Europa aus. Nahezu ein Viertel unserer Kinder und Jugendlichen sind von Armut bedroht oder betroffen ⁽³⁾, und Millionen junger Menschen können keinen angemessenen Arbeitsplatz finden und deshalb kein eigenständiges Leben führen. Bestimmte Minderheiten sehen sich mit weitergehender Ausgrenzung konfrontiert, bspw. Menschen mit Behinderungen. Nationalistische und populistische Strömungen finden europaweit immer mehr Zulauf, und in mehreren Mitgliedstaaten stehen die Grundwerte und Grundrechte auf dem Spiel. Die Grundlagen der EU werden in Frage gestellt.

⁽¹⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2019 zum strategischen Jahresbericht über die Umsetzung und Verwirklichung der Ziele für nachhaltige Entwicklung.

⁽²⁾ <https://www.ipcc.ch/>.

⁽³⁾ Eurostat.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. Die Zeit des Nachdenkens ist vorüber, die Zeit des Handelns ist gekommen. Die Veröffentlichung eines Reflexionspapiers über Nachhaltigkeit hätte zeitlich auf die Verabschiedung der Nachhaltigkeitsziele im Jahr 2015 abgestimmt werden sollen. Im Einklang mit seinen Empfehlungen aus früheren Stellungnahmen⁽⁴⁾ sowie mit den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von 2017, 2018 und April 2019⁽⁵⁾ plädiert der EWSA dafür, dringend eine übergreifende EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung mitsamt einem Umsetzungsplan aufzustellen.

3.2. In dem Reflexionspapier werden verschiedene mögliche Szenarien für die Erreichung von Nachhaltigkeit dargelegt. In der Praxis ist eine klare Abgrenzung der verschiedenen zur Wahl stehenden Szenarien jedoch unrealistisch. Nur Szenario 1 sieht eine übergreifende Strategie vor. Um tatsächlich etwas zu bewirken, müsste dieses Szenario jedoch um Elemente aus den beiden anderen Szenarien ergänzt werden. Eine übergreifende Strategie ist von wesentlicher Bedeutung, und ein koordinierter politischer Ansatz ist eine Voraussetzung für die Verwirklichung einer nachhaltigen Zukunft. In dieser Stellungnahme werden einige der in Szenario 1 erläuterten Ideen weiterentwickelt.

3.3. Ungeachtet des Nachdrucks, den der EWSA in dieser Stellungnahme auf gesteigertes Engagement und eine rasche Umsetzung legt, verschließt er nicht die Augen vor den bisher erreichten Fortschritten. Er begrüßt die in dem Reflexionspapier angestellte Analyse und die Erkenntnis, dass eine nachhaltige Zukunft politische Grundlagen und eine Nachhaltigkeitswende horizontale Voraussetzungen erfordert. Der von besorgten Bürgern und Experten angemahnten Dringlichkeit werden die politischen Maßnahmen indes nicht gerecht.

3.4. Die EU hat in Bezug auf politische Initiativen zur Nachhaltigkeit eine Führungsrolle übernommen. Aus verschiedenen komplexen Gründen sind diese Initiativen jedoch nicht mit einer entsprechenden Umsetzung einhergegangen. Die EU hat weltweit einen der größten ökologischen Fußabdrücke und mit die höchsten Pro-Kopf-CO₂-Emissionen. Auch innerhalb ihrer Grenzen bleibt die EU hinter ihren eigenen ökologischen Nachhaltigkeitszielen zurück.

3.5. Es reicht nicht aus, ein klimafreundliches, ressourceneffizientes und sozialeres Europa zu schaffen; ein nachhaltiges Europa muss auch den aufgrund seiner Einfuhren außerhalb seiner Grenzen verursachten Umwelt- und Sozialfolgen Rechnung tragen. Wenn die EU, wie im Reflexionspapier beschrieben, ein Wegbereiter sein will, dann muss sie sich auch ihrer Verantwortung und der Auswirkungen ihres Handelns auf globaler Ebene bewusst sein und sie ernst nehmen. Der Ausschuss betrachtet hier die laufenden Verhandlungen der EU mit den Mercosur-Staaten als einen Quasi-Lackmustest für eine neue Handelspolitik im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Er unterstützt deshalb die Forderung jener Gruppen, die klar darauf drängen, dass z. B. ohne die konsequente Mitwirkung aller Vertragsparteien an der Umsetzung des Klimaübereinkommens, an der Erhaltung der tropischen Regenwälder und/oder bei der Berücksichtigung der Belange indigener Völker ein solcher Vertrag nicht geschlossen werden darf bzw. dass zumindest eine Kündigungsklausel aufgenommen werden muss, die bei einem Verstoß gegen solche anerkannten und grundlegenden Nachhaltigkeitsbestrebungen greifen kann.

3.6. Europa ist stets Vorreiter bei der Gewinnung und Nutzung natürlicher Ressourcen gewesen und weist hohe Verbrauchsraten auf. Deshalb können die ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung seiner Ressourceneffizienz und zur Verringerung seiner Umweltauswirkungen sowie sonstige Bemühungen zur Herbeiführung von Veränderungen, auch im Bereich des Sozialschutzes, wertvolle Einsichten bieten.

3.7. Die EU muss ein Nachhaltigkeitsmodell entwerfen und umsetzen, das dem Rest der Welt zeigt, wie das permanente Streben nach echter Nachhaltigkeit den sozialen Zusammenhalt fördert, die wirtschaftliche Entwicklung voranbringt, das ökologische Wohlbefinden sichert und eine inklusive Governance ermöglicht, ohne dabei jemanden zurückzulassen.

4. Förderung eines systemischen Nachhaltigkeitskonzepts

4.1. In dem Reflexionspapier wird nicht weit genug gegangen und nicht darauf abgestellt, dass zur Bewältigung der beispiellosen Herausforderungen von heute ein Paradigmenwechsel und ein systemischer Ansatz erforderlich sind. Die nachhaltige Entwicklung wurde bereits einvernehmlich definiert. Es muss indes sichergestellt werden, dass sie durch Politik- und Regulierungsmaßnahmen umfassend und konsequent umgesetzt wird und dass ihre Grundsätze durchgesetzt werden.

4.2. Die Vereinten Nationen und die EU stützen sich auf die von der Brundtland-Kommission gewählte Definition: „Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“⁽⁶⁾

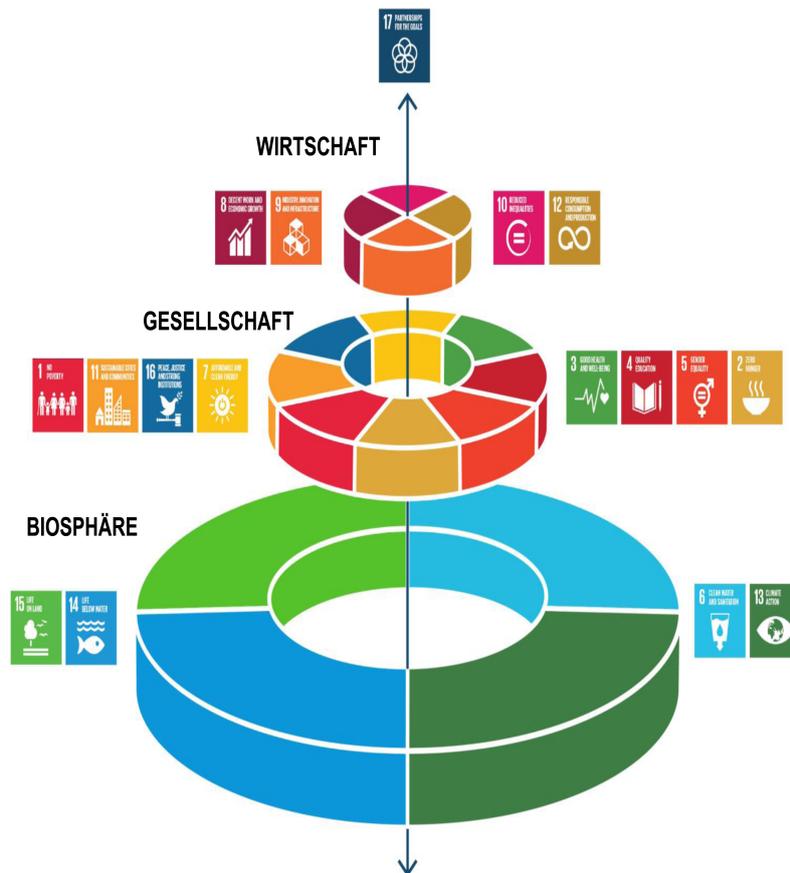
⁽⁴⁾ EWSA-Stellungnahmen „Bessere Indikatoren für die Bewertung der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele — der Beitrag der Zivilgesellschaft“ (ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 14), „Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft — Europäische Nachhaltigkeitspolitik“ (ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 91), „Übergang zu einer nachhaltigeren Zukunft Europas — Eine Strategie für 2050“ (ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 44).

⁽⁵⁾ „Auf dem Weg zu einer immer nachhaltigeren Union bis 2030“ — Schlussfolgerungen des Rates.

⁽⁶⁾ Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung: Unsere gemeinsame Zukunft: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

4.3. Seit dem Erdgipfel in Rio 1992 richtet sich das Nachhaltigkeitsverständnis am Drei-Säulen-Modell der nachhaltigen Entwicklung aus, demzufolge die ökologische, soziale und ökonomische Dimension der Nachhaltigkeit bei der Entscheidungsfindung ausgewogen berücksichtigt werden müssen. Die nachhaltige Entwicklung wurde in Artikel 3 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union als eines der langfristigen Ziele der EU verankert.

4.4. Die unten stehende Darstellung der Nachhaltigkeitsziele als verschiedene Ebenen einer „Hochzeitstorte“ veranschaulicht, dass es bei der nachhaltigen Entwicklung um die Menschen geht, und dass die Wirtschaft im Dienste der Gesellschaft für Wohlstand, Gerechtigkeit und ein Umfeld sorgen sollte, das Lebensqualität bietet. Mithilfe dieses Diagramms werden die verschiedenen Ebenen mit den international vereinbarten Nachhaltigkeitszielen verknüpft (7).



4.5. Der wichtigste Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung ist die Einbeziehung ökologischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Belange in alle Aspekte der Entscheidungsfindung. Zwei im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union verankerte Grundsätze — das Verursacherprinzip (8) und das Vorsorgeprinzip (9) — werden in diesem Zusammenhang angewendet und müssen eingesetzt werden, um zu gewährleisten, dass nicht die Schwächsten die Kosten für Umweltschäden tragen. Nachhaltigkeit geht auch mit Generationengerechtigkeit einher.

4.6. Auch muss einer vierten Dimension der nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen werden — einer alle Ebenen der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Dimension umfassenden Governance. Die EU sollte den maßgebenden Paradigmenwechsel der Agenda 2030 hin zu einem verstärkt partizipativen Modell der Multi-Stakeholder-Governance für nachhaltige Entwicklung unterstützen (siehe Ziffer 9) und eine durch die gesamte Gesellschaft getragene Nachhaltigkeitswende begünstigen.

4.7. Der im Reflexionspapier bevorzugte Ansatz beinhaltet die Sicherstellung und Erleichterung der Umsetzung durch Rechtsanwendung. Der Kommission zufolge sollte die Gewährung von EU-Finanzmitteln an die Achtung der Rechtsstaatlichkeit gebunden sein, die somit auch der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele förderlich wäre. Dies erfordert die rechtliche Gleichstellung der ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Dimension der nachhaltigen Entwicklung. Der EWSA bekräftigt seine Forderung, die Rechte der Natur anzuerkennen, um ihre Gleichwertigkeit mit den Rechten der Personen und der Unternehmen zu gewährleisten (10).

(7) Stockholm Resilience Centre, 2016. Illustration: Azote für das Stockholm Resilience Centre.

(8) Artikel 191 AEUV.

(9) Artikel 191 Absatz 2 AEUV.

(10) EWSA-Stellungnahme „Klimagerechtigkeit“ (ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 22).

5. Abkehr von einer am BIP ausgerichteten Wachstumspolitik

5.1. Europa braucht einen Paradigmenwechsel⁽¹¹⁾ und ein neues Wachstumsmodell, das sich im Wesen vom herkömmlichen Modell unterscheidet, sozial inklusiv, ökologisch nachhaltig und in der Lage ist, die digitale und die ökologische Wende in unseren Ländern und Gesellschaften zusammenzuführen.

5.2. Der EWSA mahnt wie schon in früheren Stellungnahmen, über das BIP hinaus auch andere Indikatoren zu verwenden, um Wohlstand auf nationaler Ebene zu messen⁽¹²⁾ ⁽¹³⁾. Das BIP ist ein Indikator für wirtschaftliche Entwicklung im finanziellen Sinne, bei dem jedoch wichtige Aspekte für das Wohlergehen des Einzelnen und der Gesellschaft vernachlässigt werden und die Kosten für Naturkapital (Klima, Erschöpfung der natürlichen Ressourcen, negative Auswirkungen auf Ökosystemleistungen wie saubere Luft, frisches Wasser, fruchtbare Böden und lebenswerte Städte und Landschaften) unberücksichtigt bleiben. Ebenso wenig wird der Qualität und Gerechtigkeit der Arbeitsbeziehungen und unbezahlter Arbeit Rechnung getragen, sodass die Wertschöpfung durch die Betreuung und Pflege von Kindern und älteren Menschen wie auch Freiwilligenarbeit im Kultur- und Sportbereich größtenteils nicht berücksichtigt wird. Nachhaltige Entwicklung impliziert ein Wirtschaftswachstum⁽¹⁴⁾, bei dem alle Aspekte des gegenwärtigen und künftigen menschlichen Wohlergehens einbezogen werden; die für Gesellschaft und Umwelt entstehenden Kosten und Vorteile von Tätigkeiten werden eingerechnet und die Belastungsgrenzen des Planeten eingehalten. Durch ein solches Wachstum wird der gemeinsame Reichtum der Menschheit vermehrt. Es reicht nicht aus, gesellschaftlichen und ökologischen Aspekten einen wirtschaftlichen Wert zuzuweisen; wir müssen sicherstellen, dass sie von den wirtschaftlichen Akteuren bei ihrer Entscheidungsfindung berücksichtigt werden. Dazu ist ein Eingreifen erforderlich, um öffentliche Interessen zu wahren und externe Auswirkungen zu internalisieren.

5.3. Wettbewerbsfähigkeit ist eine Voraussetzung für die kontinuierliche Verbesserung der Ressourceneffizienz. Der Wettbewerb auf freien Märkten allein bringt jedoch keine optimalen Ergebnisse für die Gesellschaft. Die Gesellschaft muss den Warenproduzenten und Dienstleistungserbringern Regeln und Bedingungen vorgeben und eine gegengewichtige Marktmacht bilden, um öffentliche Güter und Interessen wie Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit zu schützen. Die Marktmacht der Akteure muss eingedämmt werden, um Missbrauch zum Nachteil der Beschäftigten, Verbraucher, anderen Unternehmen und der breiten Öffentlichkeit zu verhindern. Der Global Competitive Index des Weltwirtschaftsforums muss daher um die ökologische und soziale Dimension ergänzt werden⁽¹⁵⁾.

5.4. Der EWSA begrüßt die in dem Reflexionspapier vorgenommene umfassende Analyse, die Darlegung der Problemstellungen, den vorgegebenen Kurs und das darin aufgezeigte Potenzial für Europa, befürchtet jedoch, dass das Tempo der Nachhaltigkeitswende weltweit und in Europa nicht ausreichen wird, um die vereinbarten Ziele zu verwirklichen. Mehr als 200 Wissenschaftler haben ein jüngst veröffentlichtes Schreiben unterzeichnet, in dem sie Europa auffordern, die Abhängigkeit vom Wirtschaftswachstum zu beenden⁽¹⁶⁾.

5.5. Der EWSA unterstützt den im Reflexionspapier vertretenen Standpunkt, dass der Übergang zur Nachhaltigkeit als Chance für mehr Beschäftigung und Wohlstand verstanden werden sollte. Europäische Unternehmen können eine Führungsrolle übernehmen, Impulsgeber für kollaborative Innovation sein und im Sog der digitalen Revolution neue nachhaltige Geschäftspraktiken und neue Standards entwickeln. Die Nachhaltigkeitsziele zeigen Unternehmen, die über innovative Lösungen zum Wandel beitragen können, wo die Wachstumsmärkte liegen.

5.6. Der EWSA stellt fest, dass einige Unternehmen bei der Berücksichtigung der Nachhaltigkeit fortschrittlicher sind als andere. Die Wirtschaft ist ein Motor gesellschaftlicher und ökologischer Entwicklungen⁽¹⁷⁾. Viele Unternehmen sind der Politik tatsächlich voraus.

5.7. Eine übergreifende Strategie für nachhaltige Entwicklung und ein geeigneter Regelungsrahmen werden für günstige Rahmenbedingungen sorgen, um Anreize für mehr Investitionen und optimale Möglichkeiten für Unternehmen zu schaffen. Dadurch werden die Unternehmen in die Lage versetzt, nachhaltige Lösungen bereitzustellen.

6. Finanzierung des Wandels

6.1. In dem Reflexionspapier werden Finanzen, Preisgestaltung, Steuern und Wettbewerb als horizontale Faktoren der Wende genannt.

6.2. Der EWSA stellt fest, dass das derzeitige Politikumfeld trotz der breiten öffentlichen Unterstützung der Nachhaltigkeit keinen wirksamen Mechanismus für die Einbeziehung der gesellschaftlichen und ökologischen Kosten in Investitionsentscheidungen vorsieht. Bei der Bewertung von Maßnahmen und Investitionen stehen meist ausschließlich die finanziellen/wirtschaftlichen Erträge im Vordergrund. Dieser Ansatz lässt keine echte transformative Anwendung der Grundsätze zu.

⁽¹¹⁾ EPSC, Juli 2016.

⁽¹²⁾ EWSA-Stellungnahme „Auf dem Weg in eine nachhaltige Zukunft — Europäische Nachhaltigkeitspolitik“ (ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 91).

⁽¹³⁾ Stellungnahme des EWSA „Jenseits des BIP — Messgrößen für nachhaltige Entwicklung“ (ABl. C 100 vom 30.4.2009, S. 53).

⁽¹⁴⁾ EWSA-Stellungnahme „Sibiu und darüber hinaus“ (ABl. C 228 vom 5.7.2019, S. 37).

⁽¹⁵⁾ EWSA-Stellungnahme „Sibiu und darüber hinaus“ (ABl. C 228 vom 5.7.2019, S. 37).

⁽¹⁶⁾ <https://degrowth.org/2018/09/06/post-growth-open-letter/>

⁽¹⁷⁾ EWSA-Stellungnahme „Sibiu und darüber hinaus“ (ABl. C 228 vom 5.7.2019, S. 37).

6.3. Es muss auch Finanzierungsformen geben, die auf ökologische und soziale Ertragserzielung ausgerichtet sind. Finanzierung als Instrument muss Veränderungen anstoßen, die Nachhaltigkeitsserträge erzielen — bisher allerdings wird die Wirksamkeit oder Vertretbarkeit von Maßnahmen allein mit dem finanziellen/wirtschaftlichen Ertrag begründet. Mit dieser beschränkten Denkweise lässt sich die Nachhaltigkeitswende niemals finanzieren. Nach Ansicht des EWSA muss die Umlenkung der Finanzströme in eine nachhaltigere Wirtschaft Hand in Hand gehen mit finanzieller Inklusion und sozialem Zusammenhalt in einem Europa, in dem niemand zurückgelassen wird⁽¹⁸⁾.

6.4. FuI-Förderung und -finanzierung sind für nachhaltige Entwicklung maßgebend. Indes müssen auch die Förder- und Finanzierungsinstrumente selbst innovativ gestaltet werden⁽¹⁹⁾, bspw. im Wege einer inklusionsgerechten Finanzplanung. Die Finanzierung muss über Projekte hinausgehen, bei denen es lediglich um weniger CO₂-Emissionen und mehr Ressourceneffizienz geht. Sie muss auch den wertvollen Beiträgen und Initiativen Rechnung tragen, die im Umwelt- und Gesellschaftsbereich etwas bewirken.

6.5. Soziale Investitionen können insbesondere der hohen Armutsgefährdung in der EU entgegenwirken und das Beschäftigungspotenzial in Europa fördern⁽²⁰⁾. Der EWSA erkennt die kontinuierlichen Investitionen in Initiativen der Kreislaufwirtschaft als Instrument zur Steigerung der Nachhaltigkeit an.

6.6. Ein europäischer Grüner und Sozialer Deal wird einen wesentlichen Beitrag zu einem grundlegend nachhaltigen Wandel der europäischen Volkswirtschaften leisten, und zwar möglichst in Form eines zentralen europäischen öffentlichen Investitionsprogramms zur Unterstützung großer Investitionsprojekte mit klarem und breitgefächertem öffentlichem Nutzen, wie die Sanierung öffentlicher Gebäude, der Umbau öffentlicher Verkehrssysteme und der Aufbau sauberer Energiesysteme. Dadurch sollten europaweit dringend benötigte Arbeitsplätze geschaffen werden, insbesondere in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit (vor allem unter Jugendlichen und Menschen mit Behinderungen), und eine rasche Weiterentwicklung und Erneuerung der europäischen Berufsbildungssysteme vorangetrieben werden.

6.7. Der mehrjährige Finanzrahmen (MFR) ist entscheidend für die durchgängige Berücksichtigung der Nachhaltigkeitsziele, und die endgültige Entscheidung über den MFR für den Zeitraum 2021-2027 wird erkennbar machen, ob die EU ihren Verpflichtungen in Bezug auf die Agenda 2030 nachkommen kann. Mit ihrem Vorschlag versäumt die Europäische Kommission die Gelegenheit, die Agenda 2030 zur Priorität der europäischen Agenda zu machen. Über das begrenzt höher gesteckte Ziel der systematischen Einbeziehung des Klimaschutzaspekts hinaus sollten im Rahmen des neuen MFR entsprechende Mittel für die nachhaltige Entwicklung vorgesehen werden, und es sollte außerdem gewährleistet werden, dass die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele durch anderweitige Finanzierungsentscheidungen nicht untergraben wird. Den für die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele Verantwortlichen — darunter die Mitgliedstaaten, die lokalen Gebietskörperschaften, Unternehmen, Gewerkschaften, und NRO — müssen die erforderlichen Mittel für innovative, skalierbare und inklusive Projekte zur Verfügung gestellt werden⁽²¹⁾. Insbesondere sollte der nächste endgültig aufgestellte MFR die Umstellung auf eine klimaneutrale Wirtschaft bis 2050 ermöglichen. Die EU muss ein Maß an Engagement an den Tag legen, das der Herausforderung der Bekämpfung des Klimawandels entspricht; durchschnittlich müssen 40 % des Gesamthaushaltsplans diesem Ziel zugewiesen werden⁽²²⁾. Der EWSA weist ferner darauf hin, dass die Probleme kleiner zivilgesellschaftlicher Klimaschutzakteure beim Zugang zu Finanzmitteln ausgeräumt werden müssen, damit Initiativen zur Förderung des Wandels unterstützt und verwirklicht werden können⁽²³⁾.

6.8. Der EWSA fordert erneut die Abschaffung der Subventionen für fossile Brennstoffe und einen auf nachhaltige Lebensmittelsysteme ausgerichteten Ansatz bei der Lebensmittelerzeugung und -verarbeitung als praktischen Ausdruck einer übergeordneten Nachhaltigkeitsstrategie⁽²⁴⁾. Er hat mehrfach darauf hingewiesen, dass die EU ihre vielfältigen Versprechungen hinsichtlich der Internalisierung externer Kosten, einer konsequenten Anwendung des Verursacherprinzips und der Abschaffung umweltschädlicher Subventionen bis heute nicht nachgekommen ist, und fordert die EU-Institutionen abermals auf, ein umfassendes Gesamtkonzept für ein ökologisches Steuer- und Abgabensystem vorzulegen⁽²⁵⁾.

6.9. Nachhaltige Entwicklung bedeutet auch Fortschritt und Wohlstand. Forschung und Innovation werden dabei eine entscheidende Rolle spielen. Sowohl auf Ebene der EU als auch der Mitgliedstaaten muss die öffentliche FuI-Finanzierung erheblich verstärkt werden, wobei der Schwerpunkt auf die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele zu legen ist. Dies könnte auch zur Mobilisierung von Mitteln aus dem Privatsektor genutzt werden.

6.10. Private Investitionen spielen beim Übergang zu einer nachhaltigen Wirtschaft eine wichtige Rolle. Öffentlich-private Partnerschaften können einen Beitrag dazu leisten, die Erträge von Investitionen auf dem Gebiet der Nachhaltigkeit sowohl im europäischen als auch im internationalen Kontext zu optimieren.

7. Nachhaltige Entwicklung als Instrument für soziale Solidarität

7.1. Durch nachhaltige Entwicklung könnte der aufkommenden Populismus- und Anti-Establishment-Orientierung entgegen gewirkt werden, die sich unter den Menschen ausbreitet, die sich benachteiligt und von der Mitsprache bei der Entscheidungsfindung ausgegrenzt fühlen. Die Nachhaltigkeitsagenda darf nicht elitär sein, sondern muss die Menschen in den Mittelpunkt stellen und darauf abheben, nachhaltige Verbraucherentscheidungen für alle möglich und erschwinglich zu machen. Problemlösungsansätze, die denjenigen Kosten aufbürden, die ohnehin schon zu kämpfen haben und sich entrechtet und ausgegrenzt fühlen, führen dazu, dass politischen Lösungen (bspw. im Bereich Klimaschutz und auch Umweltpolitik) eine klare Absage erteilt wird und extremes und isolationistisches fremdenfeindliches Gedankengut Zulauf findet. Gute Arbeit ist eine notwendige Voraussetzung für die Nachhaltigkeitswende.

⁽¹⁸⁾ EWSA-Stellungnahme „Aktionsplan: Finanzierung nachhaltigen Wachstums“ (ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 73).

⁽¹⁹⁾ EWSA-Stellungnahme „Erleichterung des Zugangs nichtstaatlicher Akteure zur Klimaschutzfinanzierung“ (ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 14).

⁽²⁰⁾ EWSA-Stellungnahme „Auswirkungen von Sozialinvestitionen auf die Beschäftigung und die öffentlichen Haushalte“ (ABl. C 226 vom 16.7.2014, S. 21).

⁽²¹⁾ EWSA-Stellungnahme „Bessere Indikatoren für die Bewertung der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele — der Beitrag der Zivilgesellschaft“ (ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 14).

⁽²²⁾ EWSA-Stellungnahme „Europäischer Finanz-Klima-Pakt“ (ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 8).

⁽²³⁾ EWSA-Stellungnahme „Erleichterung des Zugangs nichtstaatlicher Akteure zur Klimaschutzfinanzierung“ (ABl. C 110 vom 22.3.2019, S. 14).

⁽²⁴⁾ EWSA-Stellungnahme „Beitrag der Zivilgesellschaft zur Ausarbeitung einer umfassenden Ernährungspolitik in der EU“ (ABl. C 129 vom 11.4.2018, S. 18).

⁽²⁵⁾ EWSA-Stellungnahme „Marktwirtschaftliche Instrumente zur Förderung einer ressourceneffizienten und kohlenstoffarmen Wirtschaft in der EU“ (Initiativstellungnahme) (ABl. C 226 vom 16.7.2014, S. 1).

7.2. Die Wende erfordert Investitionen in wirksame, inklusive und integrierte Sozialschutzsysteme, u. a. in hochwertige und leicht zugängliche Dienstleistungen wie Gesundheitswesen und Langzeitpflege, sowie einen einschlägigen sozialen Dialog. Investitionen in Bildung und Volks Gesundheit fördern nachweislich dauerhaft soziale Mobilität. Dennoch haben die Mitgliedstaaten in den vergangenen zehn Jahren die Investitionen in beiden Bereichen eher zurückgeschraubt. Wenn dem so ist, muss diese Tendenz umgekehrt werden. Die Umstellung auf eine nachhaltige Niedrigemissionswirtschaft ist (bspw. gemäß dem Verursacherprinzip) anteilmäßig von jenen zu bezahlen, die es sich leisten können, und sollte außerdem durch öffentliche Mittel unterstützt werden. Lösungsansätze, die die Probleme unseres derzeitigen, nicht nachhaltigen Modells weiter verschärfen, sind nicht tragfähig und als politische Option zu verwerfen — tatsächlich werden sie auf den Straßen Europas bspw. durch die für das Klima streikenden Schüler abgelehnt.

7.3. Die Statistiken, die die enorme Ungleichheit in der EU verdeutlichen, werden im Reflexionspapier auch nicht verschwiegen. Über 22 % der EU-Bevölkerung sind von Armut bedroht. In den meisten Mitgliedstaaten schrumpfen die mittleren Einkommensgruppen, während die unteren Einkommensgruppen größer werden. Ca. 7 % der Bevölkerung leiden an materieller Entbehrung. Diese schockierenden Zahlen sind der quantifizierte Ausdruck eines hoffnungslosen Versagens der derzeitigen Politik. 43 Mio. Menschen in der EU können sich nicht einmal jeden zweiten Tag eine ordentliche Mahlzeit leisten. Das macht fast 10 % unserer Bevölkerung aus.

7.4. Laut Reflexionspapier lassen sich Umweltprobleme nicht einfach durch ausschließlich umweltpolitische Maßnahmen lösen, wenn in der Wirtschaftspolitik weiterhin die Nutzung fossiler Brennstoffe, Ressourcenineffizienz oder nicht nachhaltige Produktions- und Konsummuster propagiert werden. Der EWSA betont, dass bei allen europäischen, einzelstaatlichen und lokalen politischen Maßnahmen neben der ökonomischen und ökologischen Nachhaltigkeit auch der Faktor der sozialen Nachhaltigkeit berücksichtigt werden sollte ⁽²⁶⁾.

7.5. Die Notwendigkeit einer Verzahnung zwischen Wirtschaft und Umwelt und zwischen Wirtschaft und Sozialem wird zwar mittlerweile voll anerkannt, aber ihr wird oft noch nicht voll Rechnung getragen. Auch muss das Verständnis der Zusammenhänge zwischen Umwelt und sozialen Belangen noch vertieft werden. Beispielsweise sollte die europäische Säule sozialer Rechte dazu dienen, das Wohlergehen der Menschen zu fördern, und somit einen wichtigen Beitrag zur Agenda 2030 leisten. Zwar gibt es zahlreiche Übereinstimmungen zwischen den 17 Nachhaltigkeitszielen und den 20 Grundsätzen der europäischen Säule sozialer Rechte, doch wäre ein Vorschlag der Kommission angebracht, wie diese Ziele und Grundsätze in der Praxis besser miteinander verknüpft werden können, um Synergiepotenziale zu erschließen.

8. Ein neues europäisches politisches Nachhaltigkeitsnarrativ

8.1. Es ist entscheidend, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten ein attraktives Narrativ über die Bedeutung der nachhaltigen Entwicklung für Europa und die Welt entwickeln. Diese neue gesellschaftliche Erzählung sollte nicht fachsprachlich überladen sein und dabei ansetzen, was Nachhaltigkeit im Alltag der Menschen in Europa und weltweit bedeutet. Sie sollte auf allen Bildungsebenen, in Schulen wie in Organisationen, vermittelt werden.

8.2. Europaweit sollte eine öffentliche Sensibilisierungskampagne unter Einbeziehung derjenigen Sektoren gestartet werden, die ihre jeweiligen Interessengemeinschaften erreichen können. Insbesondere sollten die Massenmedien, vor allem öffentliche Medien, die Kreativ-, Kultur-, Kunst- und Musikbranche usw. angehalten werden, an der Entwicklung von Kulturprogrammen auf nationaler Ebene mitzuwirken, die das politische Nachhaltigkeitsnarrativ in eine an die Zielkultur der verschiedenen Mitgliedstaaten angepasste Erzählung übersetzen.

9. Eine neue Multi-Stakeholder- und Multi-Level-Governance

9.1. Die Agenda 2030 steht für einen Paradigmenwechsel hin zu einer verstärkt partizipativen Multi-Stakeholder-Governance für nachhaltige Entwicklung. Nachhaltigkeitsziel 17 stärkt die Rolle zahlreicher Interessenträger, u. a. des Privatsektors, der Gewerkschaften, der Zivilgesellschaft, der Wissenschaft, der lokalen Gemeinschaften usw., bei der Überwachung, Umsetzung, Überprüfung und Begleitung der Maßnahmen.

9.2. Wenn die Einbindung der verschiedenen Interessenträger gemäß der Agenda 2030 auf den verschiedenen (regionalen, subregionalen, nationalen und lokalen) Ebenen erst umfassend in die Praxis umgesetzt ist, dürfte diese neue Art der Governance auf breite öffentliche Akzeptanz stoßen. Die durch die Agenda 2030 eröffneten Möglichkeiten für eine inklusive Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Überwachung und Durchführung der Maßnahmen müssen ganz klar genutzt werden, um dem in der öffentlichen Meinung verbreiteten Zynismus und Vertrauensverlust in die politischen Systeme entgegenzuwirken.

9.3. Die von der Kommission 2017 eingerichtete Multi-Stakeholder-Plattform, zu der der EWSA einen aktiven Beitrag geleistet hat, sollte nun eine führende Rolle bei der Entwicklung und Unterstützung der Durchführung einer ehrgeizigen Strategie und eines Umsetzungsplans für ein nachhaltiges Europa übernehmen. Es sollte eine offizielle Überprüfung der Arbeitsweise der Multi-Stakeholder-Plattform unter Einbeziehung aller Interessenträger vorgenommen und ein klares Mandat formuliert werden. Dabei sollten bewährte Verfahrensweisen anderer einschlägiger Multi-Stakeholder-Foren (bspw. der Europäischen Plattform der Interessenträger für die Kreislaufwirtschaft) untersucht und die gewonnenen Erfahrungswerte auf die Multi-Stakeholder-Plattform übertragen werden, um ihre Effizienz und Funktionsweise zu optimieren — bspw. durch eine angemessenere Mittelausstattung, häufigere Sitzungen des hochrangigen politischen Ausschusses, mehr Möglichkeiten für einen ausführlichen Austausch unter den Mitgliedern sowie für ihre Beteiligung, mehr Gewicht auf regelmäßigen Kontakten zu nationalen Nachhaltigkeitsplattformen und Erleichterung häufigerer, transparenter und inklusiver Konsultationen der Öffentlichkeit in Nachhaltigkeitsfragen.

⁽²⁶⁾ EWSA-Stellungnahme „Ein sozial nachhaltiges Konzept zur Verbesserung des Lebensstandards, zur Förderung des Wachstums und der Beschäftigung sowie zur Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger im digitalen Zeitalter“ (Abl. C 237 vom 6.7.2018, S. 1).

9.4. Verschiedene Mitgliedstaaten verfügen bereits über nationale Strategien zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele bzw. sind in deren Entwicklung begriffen⁽²⁷⁾. Eine EU-weite Strategie als übergeordneter Rahmen würde eine schrittweise Annäherung der nationalen Strategien begünstigen. Dabei könnte die offene Methode der Koordinierung angewendet werden, um den Austausch bewährter Verfahren und Peer-Learning zwischen den Mitgliedstaaten zu fördern.

10. Anpassung der vorhandenen Instrumente an die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele

10.1. Ein grundlegend neues Europäisches Semester

10.1.1. Das Europäische Semester ist derzeit das wichtigste Instrument für die jährliche Koordinierung der wirtschaftspolitischen Ziele der EU durch die EU und ihre Mitgliedstaaten. Sowohl der EWSA⁽²⁸⁾ als auch die Multi-Stakeholder-Plattform⁽²⁹⁾ befürworten seine grundlegende Überarbeitung und transparentere Gestaltung, um Politikkohärenz sowie die koordinierte Umsetzung und Überwachung der Nachhaltigkeitsziele sicherzustellen. Alle Phasen des Semesters müssen angepasst werden, um eine wirksame Koordinierung der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele auf EU- und nationaler Ebene im Einklang mit einer künftigen übergreifenden Strategie zu ermöglichen⁽³⁰⁾.

10.1.2. Der Jahreswachstumsbericht sollte von einem „Jahresbericht über das nachhaltige Wachstum“⁽³¹⁾ abgelöst werden, um im Einklang mit den Nachhaltigkeitszielen Ausgewogenheit zwischen den sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Prioritäten sicherzustellen. Die organisierte Zivilgesellschaft sollte sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene in allen Phasen eines überarbeiteten Semesters verstärkt einbezogen werden, um zusätzlichen Sachverstand einzubringen, eine objektivere Überwachung der politischen Entwicklungen zu gewährleisten, die gesellschaftliche Akzeptanz dieser Reformen zu fördern und insgesamt die partizipative Demokratie zu stärken.

10.2. Bessere Rechtsetzung

10.2.1. Der Rückgriff auf die Instrumente der Kommission für eine bessere Rechtsetzung ermöglicht eine weitere Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung in den verschiedenen Politikbereichen der EU. In allen Folgenabschätzungen der Kommission, bei Eignungsprüfungen sowie im Rahmen der Empfehlungen der REFIT-Plattform müssen die ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen evaluiert werden, um die Nachhaltigkeit hinreichend zu prüfen und zu berücksichtigen, und bei nachträglichen Evaluierungen müssen alle drei Aspekte im Rahmen eines soliden Gesamtkonzepts analysiert werden. Im Rahmen des REFIT-Programms sollte ausdrücklich eine Nachhaltigkeitsprüfung vorgenommen werden⁽³²⁾, und die Politikkohärenz im Bereich der nachhaltigen Entwicklung sollte sichergestellt werden.

10.2.2. Der EWSA fordert die Kommission auf, die nachhaltige Entwicklung und die Nachhaltigkeitsziele in die Bewertungsverfahren einzubeziehen.

10.2.3. Die Sozialpartner müssen ebenfalls angehört werden, im Einklang mit Art. 154 Abs. 2 AEUV über die Anhörung der Arbeitnehmer und Arbeitgeber vor Unterbreitung von Vorschlägen im Bereich der Sozialpolitik; auch die Anhörung des EWSA, des Ausschusses der Regionen und der nationalen Parlamente sind Teil des Instrumentariums für eine bessere Rechtsetzung, um dem in der Agenda 2030 festgeschriebenen Prinzip der Partizipation gerecht zu werden.

11. EU-Zielvorgaben und bessere Indikatoren

11.1. In der übergreifenden Strategie sollten EU-Zielvorgaben für die Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele festgelegt werden. Diese Zielvorgaben müssen mit Hilfe von Indikatoren überwacht werden, die 1) umfassend genug sind, um den Zielabstand zu messen und einen geeigneten Überblick über die Fortschritte zu bieten, und 2) sich als Grundlage für die politische Planungs- und Gestaltungsarbeit eignen. Das aktuelle EU-SDG-Indikatorenset⁽³³⁾ wird dem nicht gerecht.

11.2. Der EWSA bekräftigt seine Forderung nach einer stärkeren Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Festlegung von Indikatoren und in die Bewertung der Fortschritte der EU bei der Verwirklichung der Ziele⁽³⁴⁾.

11.3. Das EU-SDG-Indikatorenset sollte umfassend auf andere bestehende Indikatorensets abgestimmt werden, bspw. auf das sozialpolitische Scoreboard⁽³⁵⁾, das bereits beispielhaft mit dem Europäischen Semester verknüpft worden ist.

⁽²⁷⁾ Siehe die Länderberichte des EWSA über die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele in den Mitgliedstaaten.

⁽²⁸⁾ EWSA-Stellungnahmen „Bessere Indikatoren für die Bewertung der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele — der Beitrag der Zivilgesellschaft“, „Übergang zu einer nachhaltigeren Zukunft Europas — Eine Strategie für 2050“ (ABl. C 81 vom 2.3.2018, S. 44) und „Jahreswachstumsbericht 2018“ (ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 95).

⁽²⁹⁾ Beitrag der Multi-Stakeholder-Plattform.

⁽³⁰⁾ EWSA-Stellungnahme „Sibiu und darüber hinaus“ (ABl. C 228 vom 5.7.2019, S. 37)

⁽³¹⁾ EWSA-Stellungnahme „Jahreswachstumsbericht 2019“ (ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 24).

⁽³²⁾ Beitrag der Multi-Stakeholder-Plattform.

⁽³³⁾ Eurostat-Bericht zum EU-SDG-Indikatorenset.

⁽³⁴⁾ EWSA-Stellungnahme „Bessere Indikatoren für die Bewertung der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele — der Beitrag der Zivilgesellschaft“ (ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 14).

⁽³⁵⁾ Eurostat-Daten zum Sozialen Scoreboard.

12. Überwachung und Rechenschaftspflicht

12.1. Zur Überwachung der Fortschritte bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele in der EU müssen Systeme für eine regelmäßige inklusive und transparente Überwachung und Rechenschaftslegung eingeführt werden. Die EU muss jedes Jahr aktiv an dem UNECE-Regionalforum für nachhaltige Entwicklung teilnehmen und sich führend für einen rascheren Fortschritt bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele und ihrer Teilziele in Europa engagieren. Die EU sollte sich auch darauf verpflichten, dem Hochrangigen Politischen Forum der Vereinten Nationen für Nachhaltige Entwicklung regelmäßig einen gemeinsamen EU-Gesamtbericht über die Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele in Ergänzung des gemeinsamen Syntheseberichts zur EU-Entwicklungspolitik vorzulegen. Ein solcher Gesamtbericht müsste sich auf alle externen und internen politischen Maßnahmen der EU und die Governance-Aspekte erstrecken, Bilanz ziehen und darlegen, wie die Nachhaltigkeitsziele bis 2030 erreicht werden sollen.

13. Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele im Rahmen der externen politischen Maßnahmen der EU

13.1. Viele interne Maßnahmen der EU können zu Übertragungseffekten außerhalb der EU führen und die Bemühungen anderer Länder um Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele begünstigen oder beeinträchtigen. Die externen politischen Maßnahmen der EU, insbesondere in den Bereichen Investition, Handel, Entwicklung, Frieden und Sicherheit sowie Menschenrechte, müssen überprüft werden, um sicherzustellen, dass sie im Einklang mit der Umsetzung der neuen globalen Nachhaltigkeitsagenda stehen. Beispielsweise sind die Nachhaltigkeitskapitel in den gegenwärtigen EU-Handelsabkommen nicht besonders wirksam und schwierig umzusetzen. Nachhaltige Entwicklung muss zu einem zentralen Bestandteil der EU-Handelspolitik werden, indem beispielsweise formelle Beschwerdeverfahren eingeführt werden, um gegen Verstöße gegen die in Handelsvereinbarungen festgelegten Nachhaltigkeitsverpflichtungen vorzugehen. Der Handel sollte in den Dienst der Nachhaltigkeit und der Verwirklichung der Nachhaltigkeitsziele im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit gestellt werden. Den Regelungsrahmen hierfür könnten multilaterale Übereinkünfte bilden. Durch die Macht des EU-Handels kann die Nachhaltigkeit entlang der globalen Wertschöpfungskette gefördert werden, indem z. B. ein Schwerpunkt auf nachhaltige Beschaffung gelegt wird.

13.2. Im Rahmen ihrer externen politischen Maßnahmen muss die EU für eine engere Verknüpfung zwischen der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele und des Übereinkommens von Paris sorgen. Im derzeitigen Rahmen bleiben von der EU verursachte Übertragungseffekte sowie ihr Fußabdruck unberücksichtigt. Außerdem sind der derzeitige EU-Rahmen und die Nachhaltigkeitsindikatoren vor allem auf Fortschritte bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsziele innerhalb der EU ausgerichtet und vernachlässigen den Beitrag der EU zur weltweiten Erreichung der Nachhaltigkeitsziele. Des Weiteren sollten nachhaltige Investitionen in die Wertschöpfungskette sichergestellt werden.

Brüssel, den 26. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

ANHANG

Folgender abgelehnter Änderungsantrag erhielt mindestens ein Viertel der Stimmen:

Neue Ziffer 13.3

Neue Ziffer:

Der EWSA weist zudem darauf hin, dass alle Bemühungen der EU sich als zwecklos erweisen und nicht die gewünschten Ergebnisse zeitigen könnten, wenn es nicht gleichzeitig gelingt, das unkontrollierte Wachstum der Weltbevölkerung in angemessener Weise anzugehen.

Abstimmungsergebnis

Ja-Stimmen 47

Nein-Stimmen 108

Enthaltungen 5

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat: Eine effizientere und demokratischere Beschlussfassung in der Energie- und Klimapolitik der EU“

(COM(2019) 177 final)

(2020/C 14/15)

Berichterstatlerin: **Baiba MILTOVIČA**

Mitberichterstatler: **Dumitru FORNEA**

Befassung	Europäische Kommission, 3.6.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	11.9.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	26.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	136/39/11

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Schlussfolgerungen

1.1.1. Die Mitteilung ergänzt den Vierten Bericht zur Lage der Energieunion. Im Wesentlichen geht es darin um den Rechtsrahmen für eine demokratischere Entscheidungsfindung in der Energie- und Klimapolitik der EU sowie um den Vorschlag, über Steuerbelange mit Energiebezug nicht mehr einstimmig, sondern (im Zuge des begleitenden ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens) mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen.

1.1.2. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag, die Überleitungsklauseln zu nutzen, um eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat herbeizuführen und dem Europäischen Parlament Mitentscheidungsrechte einzuräumen. Im Rahmen dieser neuen Struktur könnte der EWSA eine wichtige Rolle zur Unterstützung des Trilogs spielen und sollte eingebunden werden.

Der EWSA befürwortet die Mitteilung, ist jedoch der Ansicht, dass die Anliegen der europäischen Unternehmen, Arbeitnehmer und sonstigen Interessenträger einschl. der Verbraucher berücksichtigt werden müssen, um die Klima- und Energiestrategie effizient steuern zu können und für umfassendere Kohärenz in der EU-Gesetzgebung zur Energiebesteuerung zu sorgen. Die Einbeziehung und Mitwirkung der Zivilgesellschaft, die Unterstützung der Mitgliedstaaten und die Zustimmung und das Engagement der Sozialpartner sind für den Erfolg dieses Prozesses wichtig.

1.1.3. Der EWSA fordert die EU auf, auch bei Anwendung des Instruments der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit dem Subsidiaritätsgrundsatz verpflichtet zu bleiben und sich in Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, auf Bereiche zu konzentrieren, in denen gemeinsame Ziele nicht wirksamer auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene erreicht werden können.

1.1.4. Der EWSA ist sich der potenziell kontroversen Natur bestimmter Formen der Energiebesteuerung, die derzeit erwogen werden, bewusst. Er empfiehlt der Kommission deshalb nachdrücklich, klarzustellen, dass auch in diesem Fall ein ähnlicher Ansatz zur Anwendung kommt, wie er in der Mitteilung „Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik“ (COM(2019) 8 final) beschrieben wird, damit die am wenigsten kontroversen Bereiche der Besteuerung ermittelt und zuerst geprüft werden.

1.1.5. Der EWSA bedauert, dass in der Mitteilung COM(2019) 177 final nicht auf die möglichen Arten von konkreten Steuerentscheidungen eingegangen wird, die im Rahmen der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit behandelt werden könnten, und fordert die Kommission auf, dies zu korrigieren.

1.1.6. Nötig ist ein sensibler Ansatz, der den lokalen Gegebenheiten Rechnung trägt, und es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um für eine gerechte Umstellung zu sorgen, so dass Arbeitnehmer, Verbraucher und Gemeinschaften nicht zurückgelassen werden. In solchen Fällen können neue Maßnahmen zur Energiebesteuerung eine zusätzliche Finanzierung durch die EU erfordern, um die entstandenen sozialen und wirtschaftlichen Schäden auszugleichen.

1.2. Empfehlungen

1.2.1. Die Mitteilung über Steuerverfahren im Energiebereich sollte:

- einer gründlichen Analyse der Ziele, der Grundlage und der jeweiligen Struktur der Energiebesteuerung und gründlichen Sozial- und Wirtschaftsfolgenabschätzung unterzogen werden, in der die Auswirkungen der in der Mitteilung vorgeschlagenen Maßnahmen bewertet werden;
- Bestandteil eines weiter gefassten und klaren Fahrplans sein, der auf die Entwicklungen in anderen Bereichen der Energieunion abgestimmt ist und gezielte, kohärente Maßnahmen (u. a. Anreize wie auch Ausgleichsmaßnahmen) zur Förderung der Umstellung auf eine nachhaltigere Energieerzeugung und Energiestrategie umfasst.

1.2.2. Die Kommission verfügt insbesondere in folgenden Bereichen im Rahmen ihrer bestehenden Kompetenzen über Handlungsspielraum, ohne dass die Mitgliedstaaten hierfür (im Zuge der besonderen oder allgemeinen Überleitungsklauseln) auf Souveränität verzichten müssen:

- Entwicklung spezifischerer Instrumente gemäß Artikel 194 Absatz 1 AEUV, um die Kapazitäten der grenzüberschreitenden Verbindungsleitungen in der EU auszubauen, was für die Europäische Union ein vorrangiges Anliegen ist;
- Umgestaltung des bisherigen Anreizmechanismus für die Entwicklung von Erzeugungs- und Verbindungsleitungskapazitäten; Förderung „nationaler Unterschiede“, die nutzbringend zum Tragen gebracht anstatt passiv hingenommen werden; wirksamere Verankerung der Energieunion in der industriellen Basis der EU; Stärkung der Nutzung von Freizügigkeit und staatlichen Beihilfen;
- Verbesserung der Transparenz der nationalen Energiebesteuerung und Neutralisierung der Auswirkungen nationaler Entscheidungen gemäß Artikel 194 Absatz 2 AEUV, durch die übergeordnete Interessen der Union beeinträchtigt werden können, wobei zu berücksichtigen ist, dass ein staatliches Eingreifen sich auch positiv auswirken kann;
- Neugestaltung der EU-Energiemärkte, um wirtschaftliche Aspekte, Fragen des internationalen Handels und soziale Fragen anzugehen, die sich im Zuge des Wandels für Verbraucher, Arbeitnehmer und Unternehmen stellen; die Zusammenarbeit mit Drittstaaten muss auf einer einheitlichen Energiehandelspolitik beruhen, um Mitgliedstaaten vor Marktungleichgewichten zu schützen und eine stärkere Energieaußenabhängigkeit der EU zu verhindern.

1.2.3. Der Industriepolitik der EU sollten neue Impulse verliehen werden, indem Nutzen aus Investitionen gezogen wird, die in den vergangenen Jahren in saubere Energien getätigt wurden. Wird eine führende Marktstellung von EU-Unternehmen in dieser Hinsicht unterstützt, trägt dies zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zu Einkommensverbesserungen bei, wodurch wirksamer mit erwarteten Steigerungen bei den Energiekosten umgegangen werden kann.

1.2.4. Die Kommission sollte die Marktgestaltungsmaßnahmen verbessern und bspw. eine weitere Unterstützung von Energieabnehmergenossenschaften oder eine mögliche Rekommunalisierung lokaler Verteilungsnetze vorsehen. Auch sollte sie ihre Arbeitsorganisation überprüfen, z. B. die Struktur und Anzahl von EU-Agenturen, die an der Energiepolitikgestaltung beteiligt sind.

Der EWSA könnte in diesem Zusammenhang ausloten, ob die europäischen Verbraucher, Gemeinschaften, Unternehmen und Arbeitnehmer bereits gerüstet sind, Verantwortung für die Umstellung des Energiesystems zu übernehmen, um die Ziele der Energieunion zu vertiefen, beispielsweise im Wege einer Initiativstellungnahme des EWSA zur Umgestaltung des Energiemarkts.

1.2.5. Energiekosten wirken sich direkt und unmittelbar auf alle Unternehmen, Arbeitnehmer, Verbraucher und das Leben der Menschen aus. Daher müssen die Folgen einer unausgewogenen Initiative zur Energiebesteuerung sorgfältig bedacht werden. In diesem Zusammenhang begrüßt der EWSA die Ankündigung der neuen Kommissionspräsidentin, eine CO₂-Grenzsteuer einzuführen, um die globale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu sichern und die Verlagerung von CO₂-Emissionen zu vermeiden. Es sind Maßnahmen erforderlich, um die Umstellung auf eine nachhaltigere Energieerzeugung zu fördern und zahlreiche soziale Gruppen bei der Bewältigung der Energiewende zu unterstützen. Wenn Arbeitsplätze abgebaut werden, müssen neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen sowie für betroffene Arbeitnehmer Umschulungsmöglichkeiten und andere verhandelte Lösungen angeboten werden.

2. Einleitung

2.1. In der Mitteilung geht es um die Reform der Energiebesteuerung und des Euratom-Vertrags — beides steht in engem Bezug zur Souveränität. Dies ist ein kontroverses Thema, und Forderungen nach Souveränitätsverzicht in einem so sensiblen Bereich wie der Besteuerung müssen zum aktuellen Zeitpunkt umsichtig angegangen werden. Wie die Kommission in ihrem Dokument unter der Überschrift „Die Reform der Energiebesteuerung sollte Überlegungen zur sozialen Gerechtigkeit Rechnung tragen“ (Ziffer 2.3.) betont, könnte eine Besteuerung „umweltschädlicherer“ Energie unmittelbar schwächere Teile der Bevölkerung treffen. Somit könnte eine solche Maßnahme von vielen europäischen Bürgerinnen und Bürgern als zusätzliche Belastung empfunden werden, weshalb der EWSA begrüßt, dass die Kommission die Brisanz dieses Themas anerkennt. Er verweist auf die Vielzahl seiner Stellungnahmen, in denen er der Kommission Vorschläge gemacht hat, wie diesem Problem zu begegnen ist.

Angesichts der Notwendigkeit einer wirksameren Steuerung der Klima- und Energiestrategie sowie größerer Kohärenz im EU-Recht muss folglich wesentlich intensiver als bisher geschehen eine gesellschaftsweite Debatte über die Frage geführt werden, wie Entscheidungen zur Energiebesteuerung getroffen werden. Dabei sind die Anliegen der europäischen Unternehmen, Arbeitnehmer und sonstigen Interessenträger wie der Verbraucher zu berücksichtigen. Ein wirksamer Energiedialog mit der organisierten Zivilgesellschaft auf europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene ist hierfür das geeignete Instrument.

2.2. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Energiepolitik der EU in den vergangenen 20 Jahren eng mit der Umweltpolitik verknüpft war, 2020 indes in eine neue, durch übergeordnete Zielvorstellungen — die UN-Nachhaltigkeitsziele — geprägte Phase eintreten wird. Energie ist auch ein Kernaspekt der Industriepolitik und EU-Investitionen, die in den vergangenen Jahren in die saubere Energiewirtschaft geflossen sind, können nun Früchte tragen und EU-Unternehmen in verschiedenen innovativen Branchen weltweit zu einer führenden Rolle verhelfen.

3. Die Mitteilung der Kommission

3.1. Die Kommission verbindet mit ihrer Mitteilung das Anliegen, dass Beschlüsse zur Energiebesteuerung nicht mehr einstimmig, sondern (im Wege des einschlägigen ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens) mit qualifizierter Mehrheit gefasst werden sollten.

3.2. Die Mitteilung zielt ferner darauf ab, für eine stärkere demokratische Rechenschaftspflicht im Rahmen des Euratom-Vertrags zu sorgen, in dem dem Europäischen Parlament nicht die dieselben Befugnisse zuerkannt werden wie im Vertrag von Lissabon.

3.3. In der Mitteilung wird der aktuell anzuwendende Rahmen dargelegt: Neben der üblichen Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit (Artikel 194 Absatz 1 und Absatz 2 Unterabsatz 1 AEUV) und dem ausdrücklichen Recht der Mitgliedstaaten, bestimmte energiepolitische Maßnahmen vorzusehen (Artikel 194 Absatz 2 Unterabsatz 2 AEUV), ist festgelegt, dass der Rat im Energiebereich Bestimmungen, die überwiegend steuerlicher Art sind, einstimmig erlässt (Artikel 194 Absatz 3 AEUV), was in ähnlicher Weise für Umweltmaßnahmen steuerlicher Art gilt (Artikel 192 Absatz 2 AEUV).

3.4. Die Kommission erachtet den Übergang zu einer Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit als Voraussetzung für die Durchführung der Energiewende sowie die Umsetzung der Energie- und Klimaziele bis 2030 und zudem als wichtig angesichts der erheblichen und wachsenden Auswirkungen von Steuern und Abgaben auf die Energiepreise. Die Kommission macht diesbezüglich geltend, dass es bislang aufgrund des Erfordernisses der Einstimmigkeit nicht möglich war, die Energiebesteuerungsrichtlinie⁽¹⁾ aus dem Jahr 2003 zu überarbeiten, die weitgehend auf veralteten Voraussetzungen basiert und nicht auf die Ziele für saubere Energie ausgerichtet ist:

— Steuern, die auf dem Umfang/Gewicht der verbrauchten Energieerzeugnisse beruhen und nicht auf dem Energieinhalt;

— unveränderte Mindestsätze, die Preissignale untergraben und den Wettbewerb verzerren.

Darüber hinaus werden nach Meinung der Kommission Anreize für bessere Energieeffizienz durch sektorspezifische Steuerbefreiungen oder -vergünstigungen (insbesondere in den Bereichen Luftfahrt, See- und Straßengüterverkehr und Landwirtschaft/Fischerei sowie in energieintensiven Branchen) abgeschwächt.

3.5. Mit ihrer Mitteilung will die Kommission den Weg für eine Überarbeitung der Richtlinie von 2003 mit folgenden Zielen ebnen:

— *Stärkere Unterstützung für den Umstieg auf saubere Energie* durch ökologisch konsistente Steuersätze und die Abschaffung von Subventionen für fossile Brennstoffe zugunsten einer CO₂-Steuer;

— *Gewährleistung eines nachhaltigen und sozial gerechten Wachstums* durch die Umstellung auf wachstumsfreundlichere Verbrauchs- und Ökosteuern sowie durch die Harmonisierung der nationalen Steuersätze, was sich positiv auf die Verbraucherpreise auswirken wird;

(¹) ABl. L 283 vom 31.10.2003, S. 51.

— Berücksichtigung von Überlegungen zur sozialen Gerechtigkeit durch die Ausarbeitung geeigneter Begleitmaßnahmen im Rahmen der Sozialpolitik und der Wohlfahrtsysteme, um die Auswirkungen der Verlagerungen in der Besteuerung zur Förderung der Energie- wende einzudämmen und sozialverträglich zu machen (Unterstützung schutzbedürftiger Verbraucher, Begünstigung der Neuaus- richtung von Wirtschaftssektoren und/oder Regionen, geringere Besteuerung von Arbeit).

3.6. Die Kommission stellt zwei Optionen vor, um das Ziel der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit zu erreichen. Bei beiden wird die Notwendigkeit umgangen, den AEUV und die bestehende Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten zu ändern. Die erste Option besteht in der Anwendung der **besonderen Überleitungsklausel**, die unter dem Titel „Umwelt“ (Artikel 192 Absatz 2 AEUV) verankert ist und in deren Rahmen das Verfahrensziel für Energiebesteuerungsmaßnahmen, die überwiegend umweltpolitischer Art sind, erreicht werden könnte. Die zweite Option besteht in der **allgemeinen Überleitungsklausel** gemäß Artikel 48 Absatz 7 AEUV für Besteuerungsmaßnahmen, die allgemeiner auf Energieziele ausgerichtet sind. In beiden Fällen müsste der Rat beschließen, von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit überzugehen.

3.7. Darüber hinaus soll mit der Mitteilung die Entwicklung demokratischer Rechenschaftspflicht im Rahmen des Euratom- Vertrags, der sensible Belange von allgemeinem Interesse umfasst, gefördert werden. Dies soll vor allem durch die vorgeschlagene Einbindung sowohl des Europäischen Parlaments (das bislang nur angehört wird, jedoch nicht zum Abschluss internationaler Übereinkünfte) als auch der nationalen Parlamente geschehen.

3.8. Am Euratom-Vertrag würden keine substanziellen Änderungen vorgenommen werden. Es soll lediglich darum gehen, die Informationsrechte für die Zivilgesellschaft zu erweitern, eine grenzüberschreitende Konsultation zwischen den Mitgliedstaaten sicherzustellen, wenn grenzüberschreitende Auswirkungen zu erwarten sind, sowie für eine stärkere Einbeziehung der Gruppe der europäischen Aufsichtsbehörden für nukleare Sicherheit (ENSREG) zu sorgen und die Reaktionsfähigkeit im Falle eines nuklearen Stör- falls zu verbessern. Der Vertrag müsste daher entsprechend dem ordentlichen Änderungsverfahren für Verträge gemäß Artikel 48 EUV überarbeitet werden.

4. Allgemeine Bemerkungen

4.1. Der EWSA begrüßt diese Mitteilung der Europäischen Kommission, nach der im Bereich der Energiebesteuerung die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit eingeführt werden sollte, um die durch den Klimawandel bedingten Herausforderungen anzugehen. Auch unterstützt er die Stärkung der Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente (die bislang nicht eingebunden sind) in der Beschlussfassung im Euratom-Rahmen sowie den Vorschlag der Kommission, die Zivilgesellschaft stärker in die Gestaltung der Nuklearpolitik einzubinden, wobei in der Mitteilung zwangsläufig ein langfristiger Entwicklungsansatz zugrundegelegt wird. Außerdem plädiert er für eine engere Verknüpfung zwischen den künftigen Berichten zur Lage der Energieunion, der mittelfristigen Strategie bis 2030 und der für den Zeithorizont 2050 vorgeschlagenen langfristigen strategischen Vision.

4.2. Der EWSA räumt zwar ein, dass unverzüglich Maßnahmen ergriffen werden müssen (da weit mehr als 80 % der CO₂- Emissionen auf die Produktion und Nutzung von Energie zurückzuführen sind), fordert die EU jedoch auf, bei der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit weiterhin dem Subsidiaritätsprinzip verpflichtet zu bleiben und sich in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, auf Bereiche zu konzentrieren, in denen gemeinsame Ziele nicht wirksamer auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene erreicht werden können. Dies gilt auch für den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wonach Inhalt und Form der Maßnahmen der EU nicht über die Ziele der Verträge hinausgehen dürfen⁽²⁾.

4.3. Der EWSA stellt mit Sorge fest, dass in der Mitteilung (COM(2019) 177 final) der in der Mitteilung „Auf dem Weg zu einer effizienteren und demokratischeren Beschlussfassung in der EU-Steuerpolitik“ (COM(2019) 8 final) beschriebene Ansatz eines allmählichen Übergangs in vier Schritten zur Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in bestimmten Bereichen der EU-Steuerpolitik⁽³⁾ nicht erwähnt wird. Der EWSA ist sich der potenziell kontroversen Natur bestimmter Formen der Energiebesteuerung, die derzeit erwogen werden, bewusst. Er empfiehlt der Kommission deshalb nachdrücklich, klarzustellen, dass auch in diesem Fall ein ähnlicher Ansatz zur Anwendung kommt, damit die am wenigsten kontroversen Bereiche der Besteuerung ermittelt und zuerst geprüft werden.

4.4. Der EWSA bedauert, dass in der Mitteilung COM(2019) 177 final nicht auf die möglichen Arten von konkreten Steuerentscheidungen eingegangen wird, die im Rahmen der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit behandelt werden könnten, und fordert die Kommission auf, dies zu korrigieren. Der EWSA wäre besorgt, wenn auf EU-Ebene Entscheidungen zur Energiebesteuerung getroffen würden, die negative Umverteilungseffekte haben, zum Beispiel die Zunahme der Energiearmut, etwa durch die Abschaffung von Sub- ventionen für die Energiekosten der wirtschaftlich schwächsten Verbraucher. Es gibt sensible Themen, von denen die Mitgliedstaaten in unterschiedlichem Maße betroffen sind, je nach Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen und der Verfügbarkeit von Alternativen. Nötig ist ein sensibler Ansatz, der den lokalen Gegebenheiten Rechnung trägt, und es müssen Maßnahmen ergriffen werden, um für eine gerechte Umstellung zu sorgen, so dass Arbeitnehmer, Verbraucher und Gemeinschaften nicht zurückgelassen werden. In solchen Fällen können neue Maßnahmen zur Energiebesteuerung eine zusätzliche Finanzierung durch die EU erfordern, um die entstandenen sozialen und wirtschaftlichen Schäden auszugleichen.

⁽²⁾ SOC/626 „Übergangsklausel“ (siehe Seite 87 dieses Amtsblatts).

⁽³⁾ ABl. C 353 vom 18.10.2019, S. 90.

4.5. Inwieweit in einer Gesellschaft Energiearmut herrscht, hängt davon ab, ob die Energiepreise schneller steigen als die Haushaltseinkommen, in welchem Ausmaß in Europa Einkommensungleichheit herrscht und welche Kosten durch die Energiewende (Dezentralisierung und Digitalisierung der Elektrizitäts- und Gasmärkte) entstehen⁽⁴⁾. Mit dem Europäischen Energiearmuts-Index werden die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Bekämpfung der Energiearmut in den Haushalten und der in Verbindung damit eingeschränkten Mobilität systematisch gewertet⁽⁵⁾. Ausgehend von den Befunden der Europäischen Beobachtungsstelle für Energiearmut sollte die Mitteilung mit einem europäischen Aktionsplan zur Beseitigung von Energiearmut durch Bekämpfung ihrer Ursachen verknüpft werden⁽⁶⁾. Wie bereits in früheren Stellungnahmen des EWSA⁽⁷⁾ festgestellt wird, sind „Energieeffizienz und Energieeinsparungen keine Energiequelle“ und können deshalb auch nicht die alleinige Lösung für die Probleme des Klimawandels, der Versorgungssicherheit oder der Energiearmut bieten.

4.6. Verbraucher profitieren aufgrund der Entkopplung der Großhandels- und Endkundenmärkte nicht in gerechter Weise von den Bemühungen der EU im Energiebereich⁽⁸⁾: Aufgrund einer Reihe von Faktoren (späte Entflechtung der Verteilung, Belastung durch Subventionen und hohe Konkursrate bei neuen Anbietern auf den Endkundenmärkten) werden die seit der Liberalisierung sinkenden Preise auf den Großhandelsmärkten nicht an die Endkundenmärkte weitergegeben.

Die Energiekosten in der EU sind schon ausgesprochen hoch⁽⁹⁾. Da rund 40 % des Stromendpreises, den europäische Verbraucher zahlen, Steuern und Abgaben sind, steht die Kommission in der Pflicht, eine Folgenabschätzung zu den voraussichtlichen Auswirkungen der Energiepreise durchzuführen, u. a. zu den Auswirkungen einer Steuerharmonisierung auf die einkommensschwächsten Haushalte.

4.7. Ohne Loslösung von der Umweltpolitik würde eine engere Abstimmung mit der Industriepolitik im weiteren Sinne und der daraus resultierenden wirtschaftlichen Entwicklung auch Folgendes ermöglichen:

— zum einen die Eindämmung potenzieller sozialer Spannungen (höhere Einkommen fangen steigende Energiekosten auf)⁽¹⁰⁾;

— zum anderen eine bessere Steuerung der gegenwärtigen vielfältigen europäischen Energielandschaft: Die unterschiedlichen bisherigen nationalen Energiestrategien können sich bei guter Steuerung auf europäischer Ebene als facettenreiche und sich ergänzende Alternativen im Rahmen der Maßnahmen der Energieunion als Vorteil erweisen.

4.8. Im Einklang mit Artikel 192 Absatz 2 AEUV zur besonderen Überleitungsklausel wie auch Artikel 48 Absatz 7 EUV zur allgemeinen Überleitungsklausel muss der Aufbau einer echten Energieunion mit Souveränitätsverzicht einhergehen.

4.9. Im Lauf der Jahre wurden im Energiebereich zwar Fortschritte erzielt, teilweise dank EU-Strategien (etwa einer Erhöhung der Kapazitäten bei den erneuerbaren Energien) und teilweise aufgrund internationaler Gegebenheiten (wie flexiblerer Bedingungen für die Versorgung mit Flüssigerdgas, Kohleindexierung und Preissenkungen). Dennoch bestehen weiterhin einige Probleme (u. a. die unter Ziffer 4.11 angeführten Hauptprobleme), die die weitere Entwicklung eines echten Energiebinnenmarkts behindern und den Verbrauchern eine faire Teilhabe an den Vorteilen verwehren.

4.10. Wesentliche Hürden sind u. a. die eingeschränkte Entwicklung grenzüberschreitender Verbindungskapazitäten, insbesondere im Stromsektor, die auf nationale Entscheidungen und Verzögerungen bei Maßnahmen der Europäischen Union zur Verwirklichung des (ohnehin sehr begrenzten, unzureichenden und nicht verpflichtenden) Stromverbundziels von 10 % bis 2010 und von 15 % bis 2030 zurückzuführen sind⁽¹¹⁾.

4.11. Eine der wichtigsten Prioritäten sollte der soziale Konsens sein, denn jüngste Daten zeigen, dass Haushalte im Norden und Westen der EU 4-8 % des Haushaltseinkommens für Energie aufwenden, Familien in Mittel- und Osteuropa hingegen 10-15 %⁽¹²⁾. Große Verluste entstehen auch durch „Energiearmut“. Diese wird zwar als neue soziale Priorität eingestuft, die auf nationaler und europäischer Ebene anzugehen ist, bislang ist es allerdings noch nicht gelungen, sie zu beseitigen.

⁽⁴⁾ ABl. C 198 vom 10.7.2013, S. 1.

⁽⁵⁾ Europäischer Energiearmuts-Index (European Energy Poverty Index, EEPI) https://www.openexp.eu/sites/default/files/publication/files/european_energy_poverty_index-eeipi_en.pdf

⁽⁶⁾ ABl. C 341 vom 21.11.2013, S. 21.

⁽⁷⁾ ABl. C 345 vom 13.10.2017, S. 120.

⁽⁸⁾ ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 84.

⁽⁹⁾ COM(2019) 1 final.

⁽¹⁰⁾ In früheren Entschlüssen hat das Europäische Parlament davor gewarnt, dass die Strategie zur Verringerung der CO₂-Emissionen auch zu „einem drastischen Anstieg der Energiearmut“ führen könnte (Entscheidung vom 14. März 2013 zum Energiefahrplan 2050). Deshalb forderte das Parlament die Kommission auf, eine „Brücke zwischen der Sozial- und der Energiepolitik zu schlagen“ (Entscheidung vom 14. April 2016 zur Verwirklichung des Ziels der Armutsbekämpfung in Anbetracht der steigenden Haushaltskosten).

⁽¹¹⁾ Laut der Expertengruppe der Kommission sinkt das Niveau schrittweise, und einige Mitgliedstaaten werden das Ziel von 10 % bis zum Jahr 2020 nicht erreichen. „Towards a sustainable and integrated Europe“, Bericht der Expertengruppe der Kommission für Stromverbundziele, November 2017, S. 25. Siehe auch ABl. C 383 vom 17.11.2015, S. 84.

⁽¹²⁾ COM(2019) 1 final.

5. Besondere Bemerkungen

5.1. Energiesysteme sind insofern unflexibel, als infrastrukturelle und regulatorische Veränderungen erst nach zehn Jahren richtig greifen, während der Wettbewerbsdruck aber anhält (wie in China gefertigte Solarpaneele und der Aufstieg der Elektrofahrzeugbranche deutlich machen). Es wird ein völlig neues und umfassenderes energiepolitisches Modell benötigt, in dessen Rahmen bspw. Forschung im Bereich der Kontinuität der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien einen Mehrwert für EU-Unternehmen bringt oder deren marktführende Rolle in Branchen, in denen sie über einen Wettbewerbsvorteil verfügen, wie Elektrofahrzeuge, den entsprechenden Batterien der neuesten Generation, Wasserstoff oder Windkraft, gefördert wird.

5.2. Eine ergänzende Gestaltung und Umsetzung der Energiepolitik durch die Kommission in Form eines Fahrplans ist angezeigt, da es bei der Energiepolitik um mehr geht als nur um Steuern. In jedem Fall umfasst sie auch die Besteuerung energiewirtschaftlicher Tätigkeiten und Erzeugnisse. Frühere Erfahrungen aus anderen Bereichen haben gezeigt, dass eine Übertragung von Souveränität zu erheblichen Meinungsverschiedenheiten führen kann, wenn keine echte, vollendete Union besteht (wie im Falle der Wirtschafts- und Währungsunion).

5.3. Energiekosten wirken sich direkt und unmittelbar auf alle Unternehmen und das Leben der Menschen aus. Daher müssen die Folgen einer unausgewogenen Initiative zur Energiebesteuerung sorgfältig bedacht werden. In diesem Zusammenhang und auf der Grundlage der erforderlichen Sozial- und Wirtschaftsfolgenabschätzung begrüßt der EWSA die Ankündigungen der neuen Kommissionspräsidentin, eine CO₂-Grenzsteuer einzuführen, um die globale Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen zu sichern und die Verlagerung von CO₂-Emissionen zu vermeiden. Wenn Arbeitsplätze abgebaut werden, müssen neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen sowie für betroffene Arbeitnehmer Umschulungsmöglichkeiten und andere verhandelte Lösungen angeboten werden.

5.4. Die Kommission sollte mögliche Verzerrungen auf dem Binnenmarkt aufgrund unterschiedlicher Besteuerungsniveaus für aus fossilen Brennstoffen erzeugte Energie prüfen, gleichzeitig aber auch berücksichtigen, dass Freihandelsabkommen ähnliche Auswirkungen haben können, da durch die unterschiedlichen Rechtsrahmen von Drittstaaten im Bereich Energie und Wettbewerb Dumpingeffekte entstehen können. Handlungsfelder der EU wie Luft, Wasser, Straßenverkehr, Land- und Fischereiwirtschaft sowie energieintensive Industriezweige, auf die mit den vorgeschlagenen Besteuerungsmaßnahmen abgezielt wird, können betroffen sein. Die EU sollte sich im Rahmen bilateraler oder multilateraler Handelsverhandlungen systematisch die Gleichwertigkeit ihrer sozial- und umweltrechtlichen Anforderungen für importierte Produkte ausbedingen ⁽¹³⁾.

Brüssel, den 26. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

⁽¹³⁾ ABl. C 283 vom 10.8.2018, S. 83.

ANHANG

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der Stimmen:

Ziffer 4.5

Streichen:

~~Im Einklang mit Artikel 192 Absatz 2 AEUV zur besonderen Überleitungsklausel wie auch Artikel 48 Absatz 7 EUV zur allgemeinen Überleitungsklausel muss der Aufbau einer echten Energieunion mit Souveränitätsverzicht einhergehen.~~

Ja-Stimmen: 73

Nein-Stimmen: 91

Enthaltungen: 11

Ziffer 1.1.2

Ändern:

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt ~~den Vorschlag~~, die Diskussion über die Nutzung der Überleitungsklauseln zu nutzen, um eine Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit im Rat herbeizuführen und dem Europäischen Parlament Mitentscheidungsrechte einzuräumen. Im Rahmen dieser neuen Struktur könnte der EWSA eine wichtige Rolle zur Unterstützung des Trilog spielen und sollte eingebunden werden.

Der EWSA befürwortet die einige der in der Mitteilung formulierten Positionen, ist jedoch der Ansicht, dass die Anliegen der europäischen Unternehmen, Arbeitnehmer und sonstigen Interessenträger einschl. der Verbraucher berücksichtigt werden müssen, um die Klima- und Energiestrategie effizient steuern zu können und für umfassendere Kohärenz in der EU-Gesetzgebung zur Energiebesteuerung zu sorgen. Die Einbeziehung und Mitwirkung der Zivilgesellschaft, die Unterstützung der Mitgliedstaaten und die Zustimmung und das Engagement der Sozialpartner sind für den Erfolg dieses Prozesses wichtig.

Ja-Stimmen: 65

Nein-Stimmen: 105

Enthaltungen: 9

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen Luftfahrtstrategie für Europa: Beibehaltung und Förderung hoher Sozialstandards“

(COM(2019) 120 final)

(2020/C 14/16)

Berichterstatter: **Raymond HENCKS**

Befassung	Europäische Kommission, 11.4.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	3.7.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	25.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	174/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Bericht der Kommission über die Arbeitsbedingungen des hochmobilen fliegenden Personals (Piloten und Flugbegleiter), das nach dem jeweils geltenden nationalen Recht unterschiedliche Rechte und Schutzniveaus genießt. Seine Situation kann aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters seiner Tätigkeit eine besondere Herausforderung darstellen.

1.2. Der EWSA bedauert, dass dieser Bericht erst am Ende der Mandatsperiode der aktuellen Kommission vorgelegt wird, weshalb Folgemaßnahmen ungewiss sind. Der EWSA hofft, dass die neue Kommission der Lösung der in diesem Bericht festgestellten Probleme entsprechend dem Ernst der Lage hohe Priorität einräumen und konkrete Maßnahmen vorschlagen wird.

1.3. Der EWSA begrüßt, dass im Bericht herausgestellt wird, dass nach wie vor viele Probleme und Rechtsunsicherheiten bestehen. Bei allen Beschäftigungsformen des fliegenden Personals ist eine bessere Durchsetzung der europäischen und nationalen Rechtsvorschriften eine wesentliche Voraussetzung dafür, Praktiken wie die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit oder die Scheinselbstständigkeit, die einen Missbrauch oder die Umgehung von geltendem Recht darstellen, zu vermeiden und dem fliegenden Personal legale und faire Rahmenbedingungen zu garantieren. Dabei steht die Sicherheit des Personals und der Fluggäste an oberster Stelle. Der EWSA begrüßt die von der Kommission geplanten Maßnahmen und fordert die Mitgliedstaaten auf, für eine einheitliche Auslegung und Anwendung der Sozial- und Beschäftigungsbestimmungen für fliegendes Personal zu sorgen.

1.4. Der EWSA bedauert, dass weder über die Zahl der als fliegendes Personal Beschäftigten noch über die Zahl der Auslagerungen oder der Leiharbeitnehmer zuverlässige Statistiken vorliegen. Der Mangel an entsprechenden Statistiken, deren schnellstmögliche Erstellung der EWSA fordert, verstärkt die Rechtsunsicherheit, die hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen und des Schutzniveaus des fliegenden Personals herrscht, führt zu ungleichen bzw. unlauteren Wettbewerbsbedingungen für die unter großem Konkurrenzdruck stehenden EU-Luftfahrtunternehmen und schadet den Mitgliedstaaten, denen Steuereinnahmen und Sozialbeiträge entgehen.

1.5. Angesichts der vielfältigen Formen von Arbeitsverträgen mit all den sich zuweilen daraus ergebenden Ungewissheiten bekräftigt der EWSA seine Forderung ⁽¹⁾, die direkte Beschäftigung als übliche Form der Beschäftigung im Luftverkehr zu fördern. Er hält es für unerlässlich, jede Art atypischer Arbeitsverträge, die der Sicherheit des fliegenden Personals oder der Fluggäste schaden können, abzulehnen, wobei einzuräumen ist, dass die Wahl eines Zeit- oder Leiharbeitsvertrags nicht automatisch illegal ist oder zu Sozialdumping führt.

1.6. Da beim fliegenden Personal illegale Arbeitsformen — wie die nicht angemeldete Erwerbstätigkeit und die Scheinselbstständigkeit — oder Verstöße gegen die Entsendungsrichtlinie festzustellen sind, unterstützt der EWSA die Forderung der Kommission an die Mitgliedstaaten,

- durch geeignete Maßnahmen die Durchsetzung der geltenden arbeitsrechtlichen Vorschriften auf nationaler Ebene sowie die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften, wie sie vom Gerichtshof der EU ausgelegt werden, sicherzustellen;
- dafür zu sorgen, dass die europäischen Flugsicherheitsvorschriften in gleicher Weise für das gesamte Luftfahrtpersonal gelten, unabhängig von dessen vertraglichem Verhältnis zum Luftfahrtunternehmen;
- die Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union, die für alle bestehenden oder künftigen Vertragsformen, auch die Scheinselbstständigkeit, gelten wird, ordnungsgemäß umzusetzen.

1.7. Der EWSA hofft, dass die künftige Europäische Arbeitsbehörde darauf achten wird, dass die jüngsten Änderungen der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern, in der der Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit am gleichen Ort festgelegt ist, von den Mitgliedstaaten bis zum 30. Juli 2020 ordnungsgemäß umgesetzt und angewandt werden. Zudem muss diese Behörde nach Auffassung des EWSA dafür sorgen, dass sämtliche Rechte des in der Zivilluftfahrt tätigen Personals gewahrt werden.

1.8. Der EWSA weist darauf hin, dass das Recht, eine Gewerkschaft zu gründen oder einer Gewerkschaft beizutreten, Tarifverhandlungen zu führen, zu streiken usw. auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene verbriefte Menschenrechte sind, die strikt eingehalten werden müssen. Bedauerlicherweise gibt es in der Praxis Fälle, in denen das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren und Tarifverhandlungen zu führen, eingeschränkt ist und Arbeitnehmer ihre Rechte gerichtlich geltend machen müssen. Das Recht auf Information und Konsultation sollte ebenfalls gewährleistet werden.

1.9. Das Fehlen internationaler Arbeitsnormen für die Zivilluftfahrt beeinträchtigt die Wirksamkeit der arbeitsrechtlichen Vorschriften der EU und der Mitgliedstaaten sowohl für die Strecken innerhalb als auch außerhalb der EU. Der EWSA bedauert, dass offensichtlich innerhalb der Internationalen Arbeitsorganisation kein Konsens über die Ausarbeitung eines Übereinkommens über die Rechte der Arbeitnehmer in der Zivilluftfahrt herrscht, obwohl es für die Seeleute ein derartiges Übereinkommen gibt. Der EWSA legt der Europäischen Union dringend nahe, in alle Luftverkehrsabkommen mit Drittländern anspruchsvolle und verbindliche Arbeits- und Sozialklauseln aufzunehmen, und begrüßt, dass die Kommission Schritte in diese Richtung unternehmen will.

1.10. In Bezug auf die Qualität der Ausbildung besteht Anlass zu höchster Sorge, da in dem vorliegenden Bericht der Kommission nachzulesen ist, dass

- die von den Flugschülern erlernten Fähigkeiten nicht immer den von den Luftverkehrsunternehmen vorausgesetzten Fähigkeiten entsprechen und
- ein hoher Anteil der Piloten, die über eine Lizenz für Verkehrspiloten verfügen, nicht die grundlegenden Zugangskriterien der Luftverkehrsunternehmen erfüllt.

1.11. Der EWSA weist darauf hin, dass gemäß der neuen Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union „die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass den Arbeitnehmern Fortbildung kostenlos angeboten wird, als Arbeitszeit angerechnet wird und möglichst während der Arbeitszeiten stattfindet, wenn der Arbeitgeber aufgrund von Rechtsvorschriften der Union oder nationalen Rechtsvorschriften oder Kollektiv- bzw. Tarifverträgen verpflichtet ist, den Arbeitnehmern Fortbildung im Hinblick auf die Arbeit anzubieten, die sie ausüben“.

1.12. Der EWSA fordert die Kommission auf, proaktiv tätig zu werden und alle Organisationen, die die Kriterien für eine Mitgliedschaft im Ausschuss für den sozialen Dialog in der europäischen Zivilluftfahrt erfüllen, dazu anzuhalten, sich aktiv an den Arbeiten dieses Ausschusses zu beteiligen und dieses Instrument bestmöglich zu nutzen, um im Rahmen von Verhandlungen für alle Seiten zufriedenstellende Lösungen für ihre Schwierigkeiten zu finden.

1.13. Der EWSA ist schließlich der Auffassung, dass das Arbeitsklima des fliegenden Personals nicht nur von seinen Arbeitsbedingungen abhängt, sondern auch von externen Faktoren wie zum Beispiel der Zufriedenheit der Fluggäste mit der Dienstleistungsqualität im Flughafen und an Bord des Flugzeugs. Die Rechte der Fluggäste, einschließlich der Flugreisenden mit besonderen Bedürfnissen (Menschen mit Behinderungen, alte Menschen, Minderjährige, Schwangere) müssen deshalb gebührend geachtet werden.

(1) ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 110.

2. Einleitung

2.1. In der Luftfahrt fallen Sozialschutz und Arbeitsrecht, abgesehen von den im Unionsrecht festgelegten Mindestnormen, im Wesentlichen in die Zuständigkeit und Verantwortung der Mitgliedstaaten, wo die einschlägigen Bestimmungen in unterschiedlichem Maße verschieden angewandt werden.

2.2. In der Zivilluftfahrt existiert kein einheitliches Beschäftigungsmodell mehr. Einerseits bieten einige Unternehmen hochwertige Arbeitsplätze und unbefristete Verträge. Andererseits haben laut einer kürzlich durchgeführten Umfrage (*Study on employment and working conditions of aircrews in the EU internal aviation market* — Ricardo-Studie) zwischen 9 % und 19 % der Flugbegleiter und ca. 8 % der Piloten angegeben, über eine Art Vermittlungsgesellschaft beschäftigt zu sein.

2.3. In dem in dieser Stellungnahme behandelten Bericht der Kommission geht es nur um das fliegende Personal (Piloten und Flugbegleiter), dessen Situation aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters seiner Tätigkeit eine besondere Herausforderung darstellen kann und das nach dem jeweils geltenden nationalen Recht unterschiedliche Rechte und Schutzniveaus genießt.

2.4. Zudem führt der Druck, die Betriebskosten auf diesem wettbewerbsintensiven Markt zu senken, dazu, dass einige Luftverkehrsunternehmen auf verschiedene Formen der indirekten Beschäftigung zurückgreifen, als Alternative zu unbefristeten Arbeitsverträgen, die der Ricardo-Studie zufolge nach wie vor die häufigste Form der Beschäftigung sind. Allerdings greifen viele Luftverkehrsunternehmen zur Reduzierung der Betriebskosten auf Maßnahmen zurück wie

- Externalisierung eines Teils ihrer Aktivitäten,
- Beschäftigung von fliegendem Personal über Vermittlungsagenturen, einschließlich Leiharbeitsfirmen, mitunter aufgrund unterschiedlicher Regelungen im Rahmen einer komplexen Kette von Beschäftigungsverhältnissen, die die Feststellung des eigentlichen Arbeitgebers erschweren,
- Beauftragung von Selbstständigen,
- Einsatz von Personal an einem Betriebsort, der außerhalb des Gebiets liegt, in dem dem Luftfahrtunternehmen seine Betriebsgenehmigung erteilt wurde,
- Anwendung des Pay-to-Fly-Systems (selbstfinanzierte Streckenflugausbildung),
- was eine gewisse Rechtsunsicherheit schafft und es mitunter erschwert, zwischen illegalen Sachverhalten und hoch komplexen aber legalen Sachverhalten zu unterscheiden.

2.5. 2015 hat die Kommission im Rahmen ihrer Luftfahrtstrategie für Europa angekündigt, die Sozialagenda in der Luftfahrt zur Priorität zu machen. Allerdings hegen das Europäische Parlament, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen 2017 nach wie vor Bedenken angesichts einer kaum veränderten Situation. Sie forderten die Mitgliedstaaten und die Kommission auf, auf die anhaltenden sozialen Probleme in der Luftfahrt — insbesondere für das hochmobile fliegende Personal — zu reagieren.

2.6. Da keine konkreten Maßnahmen in Bezug auf die soziale Dimension des Luftverkehrs ergriffen wurden und alarmiert durch die wiederholten Streiks eines Teils des Luftfahrtpersonals, forderten die Verkehrsminister von sechs Mitgliedstaaten die Kommission im Oktober 2018 in einer gemeinsamen Erklärung auf, bis Ende 2018 konkrete Maßnahmen auszuarbeiten, insbesondere eine anspruchsvolle Sozialagenda, die faire Arbeitsbedingungen und gleiche Voraussetzungen für alle Akteure der Branche, ob aus der EU oder aus Drittstaaten, im Rahmen eines fairen Wettbewerbs gewährleisten.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. In ihrer Luftfahrtstrategie für Europa von 2015 hat sich die Union verpflichtet, die Sozialagenda zu stärken und hochwertige Arbeitsplätze in der Luftfahrt zu schaffen sowie unter anderem zu prüfen, ob das anwendbare Recht und die zuständige Gerichtsbarkeit mit Blick auf die Arbeitsverträge des mobilen Personals im Luftverkehr präziser gefasst werden müssen.

3.2. Um zusätzlichen Einblick in die aktuelle Situation auf dem Luftverkehrsmarkt zu erhalten, gab die Kommission eine Studie über die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen des fliegenden Personals (Ricardo-Studie) in Auftrag, die im Januar 2019 veröffentlicht wurde.

3.3. Der EWSA begrüßt, dass die Kommission einen Bericht über die Lage und die Beschäftigungsbedingungen des fliegenden Personals erarbeitet hat, der jedoch bedauerlicherweise erst am Ende der Mandatsperiode der aktuellen Kommission vorgelegt wird, weshalb Folgemaßnahmen ungewiss sind. Der EWSA hofft, dass die neue Kommission der Lösung der in diesem Bericht festgestellten Probleme entsprechend dem Ernst der Lage hohe Priorität einräumen und konkrete Maßnahmen vorschlagen wird.

3.4. Der Bericht bestätigt in der Tat, dass nach wie vor viele Probleme und Rechtsunsicherheiten bestehen. Bei allen Beschäftigungsformen des fliegenden Personals ist eine bessere Durchsetzung der europäischen und nationalen Rechtsvorschriften eine wesentliche Voraussetzung dafür, Praktiken wie die Scheinselbstständigkeit, die einen Missbrauch oder die Umgehung von geltendem Recht darstellen, zu verhindern und allen legale und faire Rahmenbedingungen zu garantieren.

3.5. Der EWSA bedauert, dass die Veröffentlichung eines Praxisleitfadens zu den geltenden arbeitsrechtlichen Vorschriften und zur Zuständigkeit der Gerichte die einzige konkrete Maßnahme der Kommission seit der in die Luftfahrtstrategie von 2015 aufgenommenen europäischen Sozialagenda ist. Der Bericht der Kommission enthält keine Antwort auf die Frage, ob sie Leitlinien für die Auslegung verabschieden oder die Vorschriften für die Zivilluftfahrt ändern will. Die Kommission wird eine Ad-hoc-Gruppe aus Sachverständigen der Mitgliedstaaten im Bereich der Luftfahrt und des Arbeitsrechts beauftragen, eine Bestandsaufnahme der in dem vorliegenden Bericht aufgeführten Maßnahmen vorzunehmen und die Kommission und die Mitgliedstaaten dahin gehend zu beraten, wie das Arbeitsrecht in der Luftfahrt ordnungsgemäß umgesetzt werden kann. Der EWSA fordert, neben den Sachverständigen der Institutionen auch die Sozialpartner angemessen in die Arbeiten dieser Gruppe einzubeziehen.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1. Laut dem in dieser Stellungnahme behandelten Bericht der Kommission liegen keine expliziten Zahlen für das fliegende Personal vor. Der EWSA fragt sich allerdings, wie so verlässliche Prognosen über die Zahl der mittel- und langfristige auszubildenden und einzustellenden Piloten und Flugbegleiter abgegeben werden sollen. Dies gilt insbesondere für die Pilotenausbildung, die lang und kostspielig ist.

4.2. Aufgrund der fehlenden Statistiken gibt es zudem keine Angaben betreffend die Stellenauslagerung für fliegendes Personal. Einzige Referenz ist deshalb eine Umfrage der europäischen Sozialpartner der Zivilluftfahrt von 2015, wonach nur 52,6 % der Befragten, die für Billigfluggesellschaften arbeiten, einen Arbeitsvertrag mit diesem Luftverkehrsunternehmen haben. Nach Auffassung des EWSA müssen die Statistiken verbessert werden. Der Mangel an Statistiken verstärkt die Rechtsunsicherheit, die hinsichtlich der Beschäftigungsbedingungen und des Schutzniveaus des fliegenden Personals herrscht, und erschwert eine Unterscheidung zwischen legalen und illegalen Praktiken sowie Missbrauch und Gesetzeslücken. Er führt zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen für die unter großem Konkurrenzdruck stehenden EU-Luftfahrtunternehmen und schadet den Mitgliedstaaten, denen bestimmte Steuereinnahmen und Sozialbeiträge entgehen.

4.3. Die Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA) hat in ihrem praktischen Leitfaden vom August 2017 darauf hingewiesen, dass sich die Fragmentierung und Auslagerung sicherheitsrelevanter Arbeitsplätze, darunter auch der des fliegenden Personals, nachteilig auf die Sicherheit auswirken könnten, und konkrete Maßnahmen in Bezug auf die Auslagerung sicherheitsrelevanter Dienstleistungen und das Leasing mit Besatzung vorgeschlagen.

4.4. In Bezug auf Leiharbeit liegen für die Union nach wie vor keine verlässlichen Daten vor. Der Ricardo-Studie zufolge sind allerdings zwischen 9 % und 19 % der Flugbegleiter und circa 8 % der Piloten über eine Art Vermittlungsorganisation beschäftigt und arbeitet die große Mehrheit der über einen solchen Vermittler Beschäftigten für Billigfluggesellschaften.

4.5. Der EWSA bekräftigt seine Forderung⁽²⁾, die direkte Beschäftigung als übliche Form der Beschäftigung im Luftverkehr zu fördern, und hält es für unerlässlich, jede Art von atypischen Verträgen, die der Sicherheit des fliegenden Personals oder der Fluggäste schaden können, abzulehnen.

4.6. Die Richtlinie 2008/104/EG des Europäischen Parlaments und des Rates⁽³⁾ über Leiharbeit darf nur vorübergehend angewandt und nicht dauerhaft zweckentfremdet werden, wobei einzuräumen ist, dass die Wahl eines Zeit- oder Leiharbeitsvertrags erforderlich sein kann und nicht automatisch illegal ist oder zu Sozialdumping führt.

4.7. Hinsichtlich der nicht angemeldeten Erwerbstätigkeit, die sich u. a. aus der Scheinselbstständigkeit ergibt, ist das gegen Jahresende von der Europäischen Plattform zur Bekämpfung nicht angemeldeter Erwerbstätigkeit organisierte Seminar, bei dem besonderes Gewicht auf die Scheinselbstständigkeit des fliegenden Personals gelegt wird, ein wichtiger Schritt, um auf das Problem aufmerksam zu machen und mit Arbeitsinspektoren und Sozialpartnern darüber zu diskutieren. Die Mitgliedstaaten müssen ihre Arbeitsaufsichtsbehörden verstärken, um die Einhaltung der EU- sowie der nationalen Vorschriften für die Arbeitsbedingungen in der Zivilluftfahrt wirksam kontrollieren zu können.

4.8. Die EU-Flugsicherheitsvorschriften umfassen das Konzept der Heimatbasis. Aufgrund der hohen Mobilität des fliegenden Personals kann es schwierig werden, herauszufinden, welche Sozialversicherungsvorschriften und welches Arbeitsrecht für sie gelten und bei welchem Gericht sie ihre Rechte geltend machen können. Die Heimatbasis dient auch als Referenz zur Berechnung der Flug- und Dienstzeitbegrenzungen. Der EWSA fordert die Mitgliedstaaten dringend auf, gemäß den Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten für eine ordnungsgemäße Umsetzung der europäischen und nationalen Sozialvorschriften für Angestellte von Luftfahrtunternehmen der EU zu sorgen, die Luftverkehrsdienstleistungen von einem Betriebsort aus anbieten, der außerhalb des Hoheitsgebiets des Mitgliedstaats liegt, in dem das Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft seinen Hauptgeschäftssitz hat.

⁽²⁾ ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 110.

⁽³⁾ ABl. L 327 vom 5.12.2008, S. 9.

4.9. Im Kommissionsbericht wird festgestellt, dass die Zahl der Betriebsstützpunkte ständig steigt und dass die Luftfahrzeuge und das fliegende Personal eines Luftverkehrsunternehmens zunehmend an verschiedene Stützpunkte außerhalb des Hauptgeschäftssitzes in das Hoheitsgebiet anderer Mitgliedstaaten oder teilweise sogar in Drittländer verlagert werden. In diesem Fall gilt das Recht des Landes der Heimatbasis, obwohl einige Fluggesellschaften stattdessen das Recht des Landes der Hauptniederlassung anwenden. Der EWSA fordert die Kommission auf, Leitlinien für die Heimatbasis und die operationelle Basis sowie das dafür anwendbare Recht zu erstellen.

4.10. Es gibt verschiedenste Regelungen für selbstständige Erwerbstätigkeit: selbstständige Piloten, die direkt oder über eine Vermittlungsorganisation beschäftigt werden, oder Unternehmen mit beschränkter Haftung einer Gruppe von selbstständigen Piloten. Der EWSA unterstützt die dringende Forderung der Kommission an die Mitgliedstaaten,

- dafür zu sorgen, dass die europäischen Flugsicherheitsvorschriften in gleicher Weise für das gesamte Luftfahrtpersonal gelten, unabhängig von dessen vertraglichem Verhältnis zum Luftfahrtunternehmen;
- durch geeignete Maßnahmen die Durchsetzung der geltenden arbeitsrechtlichen Vorschriften auf nationaler Ebene sowie die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften, wie sie vom Gerichtshof der EU ausgelegt werden, sicherzustellen;
- die Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union, die für alle Beschäftigten gilt, insbesondere solche in neuen oder atypischen Beschäftigungsverhältnissen, ordnungsgemäß umzusetzen.

4.11. Hinsichtlich der Entsendung von Arbeitnehmern in Form des vorübergehenden Einsatzes von Personal außerhalb der Heimatbasis wird die diesbezügliche Entsenderichtlinie der Ricardo-Studie zufolge in der Regel nicht auf fliegendes Personal angewandt, obwohl sie grundsätzlich für die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen durch Leiharbeitsunternehmen oder Vermittlungsagenturen anwendbar ist.

4.12. Die Entsenderichtlinie gilt auch für Verträge über das Leasing mit Besatzung, wenn ein Arbeitsvertrag zwischen dem fliegenden Personal und dem Leasinggeber während des gesamten Zeitraums des Leasings besteht. Fliegendes Personal, das an einen anderen Stützpunkt versetzt wird, gilt nicht als entsandt.

4.13. Der EWSA unterstützt den Vorschlag der Kommission, die Mitgliedstaaten bei der Anwendung der geänderten Entsenderichtlinie zu unterstützen, vor allem mit Blick auf die Verbesserung der Gleichstellung und der Verhinderung grenzüberschreitenden Betrugs.

4.14. Unter anderem hofft der EWSA, dass die künftige Europäische Arbeitsbehörde auch darauf achten wird, dass die jüngsten Änderungen der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern, in der der Grundsatz des gleichen Entgelts für gleiche Arbeit am gleichen Ort festgelegt ist, von den Mitgliedstaaten bis zum 30. Juli 2020 ordnungsgemäß umgesetzt und angewandt werden. Ferner hat sie sicherzustellen, dass die Sozialvorschriften sowohl auf europäischer wie auf nationaler Ebene ordnungsgemäß angewandt werden, sodass alle Rechte der Beschäftigten der Zivilluftfahrt — einschließlich der Vereinigungsfreiheit — gewahrt werden.

4.15. Laut Informationsstand des EWSA verbieten einige Luftfahrtunternehmen die Mitgliedschaft in einer ihnen nicht genehmen Gewerkschaft und entlassen zuweilen sogar Personal infolge eines Gewerkschaftsbeitritts, weshalb Arbeitnehmer ihre Rechte gerichtlich geltend machen müssen. Der EWSA weist die betreffenden Mitgliedstaaten darauf hin, dass das Recht, eine Gewerkschaft zu gründen oder einer Gewerkschaft beizutreten, Tarifverhandlungen zu führen, zu streiken usw. auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene verbrieft Menschenrechte sind, die strikt eingehalten werden müssen. Das Recht auf Information und Konsultation sollte ebenfalls gewährleistet werden.

Für Fragen betreffend die Anwendung von Sozialstandards auf nationaler Ebene sollte eine Schlichtungsstelle auf EU-Ebene eingerichtet werden, um Streitigkeiten in Verbindung mit der Anwendung der Verordnung beizulegen.

4.16. In Bezug auf Personal aus Drittländern bekräftigt der EWSA seine Forderung ⁽⁴⁾, die „kombinierte Erlaubnis“ auf die Besatzung auszudehnen, um eine Gleichbehandlung aller Beschäftigten des Sektors gemäß der Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽⁵⁾ sicherzustellen. Der Ricardo-Studie zufolge kann auf der Grundlage der gesammelten Daten weder eine Aussage darüber getroffen werden, wie verbreitet diese Praxis ist, noch ob sich die Heimatbasis des eingesetzten fliegenden Personals in einem Drittland oder in der Union befindet.

4.17. Das Fehlen internationaler Arbeitsnormen für die Zivilluftfahrt beeinträchtigt die Wirksamkeit der arbeitsrechtlichen Vorschriften der EU und der Mitgliedstaaten sowohl für die Strecken innerhalb als auch außerhalb der EU. Der EWSA bedauert, dass offensichtlich innerhalb der internationalen Arbeitsorganisation kein Konsens über die Ausarbeitung eines Übereinkommens über die Rechte der Arbeitnehmer in der Zivilluftfahrt herrscht, obwohl es für die Seeleute ein derartiges Übereinkommen gibt. Da es kein entsprechendes IAO-Übereinkommen gibt, legt der EWSA der Europäischen Union dringend nahe, in alle Luftverkehrsabkommen mit Drittländern (angefangen bei dem derzeit ausgehandelten Abkommen zwischen der EU und Katar) anspruchsvolle und verbindliche Arbeits- und Sozialklauseln aufzunehmen und für den Fall der Nichteinhaltung Sanktionen festzulegen.

⁽⁴⁾ ABl. C 13 vom 15.1.2016, S. 110

⁽⁵⁾ ABl. L 343 vom 23.12.2011, S. 1.

4.18. Die Pilotenausbildung ist lang und kostspielig und besteht aus drei Phasen (Grundausbildung, Musterberechtigung für einen speziellen Flugzeugtyp, Streckenflugausbildung zum Erwerb der erforderlichen Flugerfahrung). Der Ricardo-Studie zufolge mussten zwischen 2,2 % und 6 % der befragten Piloten im Rahmen des sogenannten Pay-to-Fly-Systems zahlen, um die erforderliche Flugerfahrung zu sammeln. In der Richtlinie über transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen in der Europäischen Union (COM(2017) 797 — 2017/0355 (COD)) ist vorgesehen, „dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass den Arbeitnehmern Fortbildung kostenlos angeboten wird, als Arbeitszeit angerechnet wird und möglichst während der Arbeitszeiten stattfindet, wenn der Arbeitgeber aufgrund von Rechtsvorschriften der Union oder nationalen Rechtsvorschriften oder Kollektiv- bzw. Tarifverträgen verpflichtet ist, den Arbeitnehmern Fortbildung im Hinblick auf die Arbeit anzubieten, die sie ausüben“. Der EWSA hofft, dass ihre korrekte Anwendung regelmäßig kontrolliert wird, ohne neue bürokratische Hürden zu schaffen.

4.19. In Bezug auf die Qualität der Ausbildung besteht Anlass zu höchster Sorge, da in dem vorliegenden Bericht der Kommission nachzulesen ist, dass

- die von den Flugschülern erlernten Fähigkeiten nicht immer den von den Luftverkehrsunternehmen vorausgesetzten Fähigkeiten entsprechen und
- ein hoher Anteil der Piloten, die über eine Lizenz für Verkehrspiloten verfügen, nicht die grundlegenden Zugangskriterien der Luftverkehrsunternehmen erfüllt.

4.20. Der EWSA bedauert zutiefst, dass der europäische soziale Dialog und insbesondere der Ausschuss für den sozialen Dialog in der europäischen Zivilluftfahrt seit 2017 nicht mehr in der Lage sind, einen konstruktiven Dialog zu führen, da die Luftverkehrsunternehmen nicht mehr angemessen vertreten sind. Dies ist umso bedauerlicher als ein konstruktiver sozialer Dialog und Tarifverträge Lösungen für bestimmte im Kommissionsbericht angesprochene Probleme bieten könnten.

4.21. Der EWSA legt der Kommission nahe, aktiver aufzutreten und die Sozialpartner davon zu überzeugen, die angemessene Vertretung der Luftverkehrsunternehmen und des fliegenden Personals sicherzustellen und dieses Instrument bestmöglich einzusetzen, um im Rahmen von Verhandlungen für alle Seiten zufriedenstellende Lösungen für ihre Herausforderungen zu finden.

4.22. Das Arbeitsklima des fliegenden Personals hängt nicht nur von seinen Arbeitsbedingungen ab, sondern auch von externen Faktoren wie zum Beispiel der Zufriedenheit der Fluggäste mit der Dienstleistungsqualität im Flughafen und an Bord des Flugzeugs. Der EWSA ist auch der Auffassung, dass die Flugbegleiter über die erforderliche Ausbildung und die Zeit verfügen müssen, um auf die besonderen Bedürfnisse schutzbedürftiger Fluggäste (wie Menschen mit Behinderungen, alte Menschen, Minderjährige, Schwangere) einzugehen. Es muss dafür gesorgt werden, dass die Passagierrechte eingehalten werden und die Fluggäste Zugang zu allen sachdienlichen Informationen haben, die in klarer und verständlicher Sprache abgefasst sein müssen. Der EWSA unterstützt den nachdrücklichen Aufruf der Kommission an den Rat, rasch die Änderungen anzunehmen, die in dem Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽⁶⁾ über die Rechte von Fluggästen im Fall der Nichtbeförderung und der Annullierung oder großen Verspätung von Flügen vorgeschlagen werden.

Brüssel, den 25. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

⁽⁶⁾ ABl. L 46 vom 17.2.2004, S. 1.

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zum „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Ermächtigung Deutschlands, seine bestehende bilaterale Vereinbarung über den Straßenverkehr mit der Schweiz zur Genehmigung von Kabotagebeförderungen im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in der Grenzregion der beiden Länder zu ändern“

(COM(2019) 221 final)

und zum „Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlaments und des Rates zur Ermächtigung Italiens, ein Abkommen mit der Schweiz zur Genehmigung von Kabotagebeförderungen im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in der Grenzregion der beiden Länder auszuhandeln und abzuschließen“

(COM(2019) 223 final)

(2020/C 14/17)

Alleinberichtersteratter: **Antonello PEZZINI**

Befassung	Europäischer Rat, 23.5.2019 Europäisches Parlament, 17.7.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 91 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	11.9.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	25.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	110/0/1

1. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt, dass die Kommission den Ersuchen Deutschlands und Italiens stattgegeben und sie dazu ermächtigt hat, mit der Schweizerischen Eidgenossenschaft neue Bestimmungen zur Genehmigung von Kabotagebeförderungen im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in den Grenzregionen auszuhandeln.

1.2. Der EWSA begrüßt die zwei von der Kommission vorgelegten Vorschläge für einen Beschluss als Reaktion auf die schriftlichen Ersuchen der beiden betroffenen Mitgliedstaaten, wobei auch die Schweiz ein entsprechendes Interesse bekundet hat.

1.3. Außerdem betont der EWSA, dass die Nachhaltigkeitsstrategien besonders beachtet werden müssen. An diesen muss sich der Personen- und Güterverkehr in der Alpenregion im Einklang mit dem von den drei betroffenen Ländern und der EU unterzeichneten Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention von 2002 orientieren.

1.4. Der EWSA ist der Auffassung, dass die wettbewerbsorientierte Entwicklung von Verkehrsunternehmen, die sich für die Kabotagebeförderung von Personen im internationalen Kraftomnibusverkehr interessieren, mit der Einhaltung der neuen Vereinbarungen einhergehen muss. Diese sind dem Abkommen zwischen der EU und der Schweiz von 1999, der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁾ über die Wahrung des allgemeinen wirtschaftlichen Interesses und dem Abkommen des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte von Fahrgästen (insbesondere jenen mit eingeschränkter Mobilität) im Kraftomnibusverkehr vom 1. Dezember 2010 zu entnehmen.

1.5. Der EWSA empfiehlt schließlich, dass solche Verhandlungen **mit einem Dialog zwischen den Sozialpartnern der betroffenen Länder** einhergehen. Die Öffnung hin zur grenzüberschreitenden Kabotagebeförderung von Personen mit Kraftomnibussen und die damit einhergehenden Veränderungen in den geografisch begrenzten Gebieten, in denen die Kabotage zum Einsatz kommt, ist entsprechend zu begleiten und **darf nicht zu Diskriminierung von in der EU niedergelassenen Betreibern und ohne Wettbewerbsverzerrungen führen**.

1.6. Nach Auffassung des Ausschusses sollten die interessierten Mitgliedstaaten den Wortlaut der unterzeichneten Abkommen der Kommission mitteilen. Anschließend sollte die Kommission den Rat, das Europäische Parlament, den Ausschuss der Regionen und den EWSA davon in Kenntnis setzen.

2. Einführung

2.1. Der Personen- und Güterverkehr ist einer der sieben Bereiche, in denen sich die Schweiz und die Europäische Union geeinigt haben. Wie der EWSA in einer Stellungnahme⁽²⁾ bereits erwähnte, wurde in der Ministerratsitzung am 30. November/1. Dezember 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft ein politisches Abkommen über den Grenz- und Personenverkehr auf Schiene und Straße geschlossen. Die anderen Bereiche sind die Freizügigkeit von Arbeitnehmern, der Freihandel mit Agrarerzeugnissen, die technischen Handelshemmnisse, der Zugang zu (halb)staatlichen Unternehmen, der Forschungsmarkt und die Luftfahrt.

2.2. Die einschlägigen Vorschriften über den Straßengüter- und Personenverkehr zwischen der EU und der Schweizerischen Eidgenossenschaft sind Gegenstand des entsprechenden am 21. Juni 1999 unterzeichneten Abkommens. Dieses Abkommen, das am 1. Juni 2002 in Kraft getreten ist, gilt für den grenzüberschreitenden gewerblichen Güterverkehr auf in den folgenden Gebieten zurückgelegten Strecken:

- in den 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU): Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, den Niederlanden, Österreich, Polen, Portugal, Rumänien, der Slowakei, Slowenien, Spanien, Schweden, Tschechien, Ungarn, Vereinigtes Königreich und Zypern;
- in den drei Mitgliedstaaten der EFTA (Europäische Freihandelsassoziation), die dem Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) angehören: Island, Liechtenstein und Norwegen;
- in der Schweiz.

2.3. Für den Betrieb des gewerblichen grenzüberschreitenden Güterverkehrs mit Bestimmungsort bzw. im Transit oder für Leerfahrten zwischen der Europäischen Union und der Schweiz müssen Verkehrsunternehmen der Gemeinschaft im Besitz einer Gemeinschaftslizenz nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1072/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽³⁾ sein. Diese Verordnung bildet den europäischen Rechtsrahmen, in dem die Kategorien des grenzüberschreitenden Personenverkehrs mit Kraftomnibussen festgelegt sind. Dieser Rahmen ist in drei Gruppen unterteilt: regulärer Linienverkehr, Sonderformen des Linienverkehrs und Gelegenheitsverkehr.

2.4. Mit der Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽⁴⁾ wurden gemeinsame Regeln für den Zugang zum grenzüberschreitenden Personenkraftverkehrsmarkt aufgestellt und unter anderem festgelegt, dass Kabotagebeförderungen in der Union unter bestimmten Bedingungen und ausschließlich von Verkehrsunternehmen mit einer Gemeinschaftslizenz durchgeführt werden dürfen. Die Verordnung (EG) Nr. 361/2014 der Kommission⁽⁵⁾ enthält die Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1073/2009 hinsichtlich der Beförderungsdokumente für den grenzüberschreitenden Personenverkehr mit Kraftomnibussen.

2.5. Gemäß Artikel 3 Absatz 2 AEUV hat die Union die ausschließliche Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Übereinkünfte, wenn der Abschluss einer solchen Übereinkunft in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen ist, wenn er notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit er gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Tragweite verändern könnte.

2.6. In Artikel 14 des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweizerischen Eidgenossenschaft von 1999 heißt es: „Die Beförderungen zwischen zwei Orten im Gebiet eines Mitgliedstaats der Gemeinschaft mit einem in der Schweiz zugelassenen Fahrzeug sowie die Beförderungen zwischen zwei Orten im Gebiet der Schweiz mit einem in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft zugelassenen Fahrzeug sind nach diesem Abkommen nicht zulässig“.

⁽¹⁾ ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1.

⁽²⁾ ABl. C 329 vom 17.11.1999, S. 1.

⁽³⁾ ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 72.

⁽⁴⁾ ABl. L 300 vom 14.11.2009, S. 88.

⁽⁵⁾ ABl. L 107 vom 10.4.2014, S. 39.

2.7. Darüber hinaus ist in Artikel 20 dieses Abkommens vorgesehen, dass in der Schweiz niedergelassene Kraftomnibusunternehmen keine Personen zwischen zwei Orten der Nachbarländer und umgekehrt in der EU niedergelassene Anbieter keine Personen zwischen zwei Orten in der Schweiz befördern dürfen. Allerdings können auf der Grundlage von zum Zeitpunkt seines Abschlusses geltenden bilateralen Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten der EU und der Schweiz bereits bestehende Rechte weiterhin unter der Bedingung wahrgenommen werden, dass die Verkehrsunternehmer aus der EU gleichbehandelt werden und keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

2.8. Da zwischen der Schweiz und Italien bislang keine Abkommen über Kabotagerechte für den Personenverkehr mit Kraftomnibussen geschlossen wurden und da die bilaterale Vereinbarung über den Straßenverkehr zwischen Deutschland und der Schweiz aus dem Jahr 1953 keine Kabotagerechte für die Beförderung von Fahrgästen zwischen den beiden Ländern umfasst, sind angesichts des Ersuchens der beiden vorgenannten Mitgliedstaaten und infolge des von der Schweiz in der Sitzung des Gemischten Landverkehrsausschusses EU-Schweiz im Juni 2018 bekundeten Interesses zwei ausdrückliche Rechtsakte des Rates und des Europäischen Parlaments erforderlich, um

- die Vereinbarung zwischen der Schweiz und Deutschland um Kabotagedienste im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in der Grenzregion von Deutschland und der Schweiz zu ergänzen;
- Italien die Aushandlung und den Abschluss einer analogen Vereinbarung mit der Schweiz zu ermöglichen.

2.9. Bei den in den Artikeln ausdrücklich zu nennenden Grenzregionen handelt es sich

- in Deutschland um die Regierungsbezirke Freiburg und Tübingen in Baden-Württemberg und den Regierungsbezirk Schwaben im Freistaat Bayern;
- in Italien um die Regionen Piemont und Lombardei sowie die autonomen Regionen Aostatal und Trentino-Südtirol.

2.10. Der Rat (Allgemeine Angelegenheiten) hat auf seiner Tagung am 18. Juli 2019 beiden Ersuchen stattgegeben, allerdings unter der Voraussetzung, dass

- die geografischen Grenzen für den Betrieb in den angegebenen Gebieten eingehalten werden,
- keine Verkehrsunternehmen mit Sitz in der Union diskriminiert werden und
- es zu keinen Wettbewerbsverzerrungen kommt.

3. Die Vorschläge der Kommission

3.1. Mit den beiden Vorschlägen der Kommission werden folgende Ziele verfolgt:

- In Bezug auf Deutschland: Ermächtigung Deutschlands, seine bestehende bilaterale Vereinbarung über den Straßenverkehr mit der Schweiz zu ändern, um Kabotagebeförderungen im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in der Grenzregion der beiden Länder zu genehmigen.
- In Bezug auf Italien: Ermächtigung Italiens, ein Abkommen mit der Schweiz auszuhandeln und abzuschließen, um Kabotagebeförderungen im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr in der Grenzregion der beiden Länder zu genehmigen.

3.2. Zur Wahrung des reibungslosen Funktionierens des europäischen Binnenmarktes werden die Verhandlungsermächtigungen in Bezug auf die Kabotagebeförderungen im Personenkraftverkehr an drei Bedingungen geknüpft:

- keine Diskriminierung von in der Union niedergelassenen Verkehrsunternehmen,
- keine Wettbewerbsverzerrungen,
- Betrieb ausschließlich innerhalb der in Vorfeld festgelegten präzisen geografischen Begrenzung der Grenzregionen.

3.3. Laut Kommission dürften solche Vereinbarungen über Kabotagebeförderungen im grenzüberschreitenden Personenkraftverkehr dazu beitragen, den Auslastungsgrad der Fahrzeuge zu erhöhen und dadurch die Beförderungseffizienz zu steigern, was wiederum die Wettbewerbsfähigkeit der Verkehrsunternehmen steigern und eine stärkere Integration zwischen den Grenzregionen bewirken würde.

4. Bemerkungen

4.1. Der Ausschuss befürwortet die beiden Beschlussvorschläge der Kommission auf der Grundlage der Ersuchen der beiden Mitgliedstaaten und des von der Schweizerischen Eidgenossenschaft geäußerten Interesses.

4.2. Nach Auffassung des EWSA ist es wichtig, auf die Notwendigkeit der Umsetzung einer nachhaltigen Politik zur Verringerung der negativen Auswirkungen und Risiken im Zusammenhang mit dem inneralpinen und alpenquerenden Verkehr aufmerksam zu machen, und zwar im Einklang mit

— dem Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention von 2002, das die drei betroffenen Länder und die EU unterzeichnet haben,

— dem Bericht über die Umweltqualität des Personen- und Güterverkehrs im Alpenraum.

4.3. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass die wettbewerbsorientierte Entwicklung von Verkehrsunternehmen, die sich für die Kabotagebeförderung von Personen im internationalen Kraftomnibusverkehr interessieren, mit der Einhaltung der neuen, dem genannten Abkommen zwischen der EU und der Schweiz angehängten Vereinbarungen einhergehen muss, insbesondere der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und des Abkommens des Europäischen Parlaments und des Rates vom 1. Dezember 2010 über die Fahrgastrechte im Kraftomnibusverkehr.

4.4. Schließlich empfiehlt der EWSA, dass solche Verhandlungen mit einem Dialog zwischen den Sozialpartnern der betroffenen Länder einhergehen. Es gilt, diese Öffnung hin zur grenzüberschreitenden Kabotagebeförderung mit geeigneten Informations- und Schulungsmaßnahmen umzusetzen, die zur Gewährleistung angemessener Lebens- und Arbeitsbedingungen für die betroffenen Betreiber beitragen.

Brüssel, den 25. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu der „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Leitlinien zur Verordnung über einen Rahmen für den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten in der Europäischen Union“

(COM(2019) 250 final)

(2020/C 14/18)

Berichterstatlerin: **Laure BATUT**

Befassung	Europäische Kommission, 22.7.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	11.9.2019
Verabschiedung auf der Plenartagung	25.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	162/2/6

1. Empfehlungen

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) empfiehlt der Kommission,

- in Bezug auf die Definitionskriterien für nicht-personenbezogene Daten und den Anwendungsbereich der Verordnung über einen Rahmen für den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten (im Folgenden: VO (EU) 2018/1807) eine einfache und klare Form der Kommunikation zu wählen, um Unsicherheiten zu beseitigen und das Vertrauen zu stärken;
- die einschlägigen Akteure auf Überschneidungen zwischen den EU-Datenrechtsvorschriften hinzuweisen;
- den freien Datenverkehr zu begünstigen und gleichzeitig dafür Sorge zu tragen, dass personenbezogene Daten nicht zunehmend als nicht personenbezogene Daten betrachtet werden, und sicherzustellen, dass der gesamte Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) erhalten bleibt, auch wenn dies mittelfristig eventuell darauf hinausläuft, die beiden Verordnungen im Sinne eines besseren Schutzes zusammenzufassen, um eine zunehmende Kommerzialisierung von Daten zu verhindern;
- die Errichtung und Entwicklung von Zusammenschlüssen europaweiter Cloud-Dienste zu fördern;
- die Europäerinnen und Europäer kurzfristig dabei zu unterstützen, die notwendigen Algorithmen für die Verarbeitung nicht-personenbezogener Massendaten im einheitlichen Datenmarkt zu nutzen; die Mitgliedstaaten dazu zu ermutigen, die Bildung im Bereich der Informationstechnologien (IT) und der künstlichen Intelligenz (KI) auf allen Ebenen (Schule, Hochschule, Arbeitswelt) lebensbegleitend auszubauen;
- die Akteure dazu anzuhalten, einen Geist der Verantwortung, des ethischen Bewusstseins und der Solidarität zu entwickeln und nicht zuzulassen, dass die Selbstregulierung und die gütliche Beilegung von Streitigkeiten zu unterschiedlichen Auslegungen der Texte führt;
- nicht zu zögern, auf Regulierungsinstrumente zurückzugreifen;
- Sanktionen für Verstöße gegen Verhaltensregeln zu unterstützen;
- einen Fahrplan auszuarbeiten, um zu prüfen, ob die Unternehmen im Zusammenhang mit der freien Nutzung ihrer Daten im Sinne der VO (EU) 2018/1807 tatsächlich über Rechtssicherheit verfügen;

- Bilanz der derzeitigen Lage in den 27 Mitgliedstaaten zu ziehen und die Arbeit der nationalen Anlaufstellen zu bewerten, sobald sie 12 Monate tätig waren;
- die ihr obliegenden Informations-, Kommunikations- und Frühwarnfunktionen umfassend wahrzunehmen;
- die Mitgliedstaaten aufzufordern, sich mit den Akteuren über ihre Kriterien für „öffentliche Sicherheit“ zu verständigen;
- die Mitgliedstaaten aufzufordern, ihre Speicherorte für nicht übertragbare Daten bekannt zu geben;
- die Wettbewerbspolitik rechtzeitig zu überprüfen, um sicherzustellen, dass sie in ihrer derzeitigen Form an den freien Datenverkehr angepasst ist.

2. Einleitung

2.1. Der EWSA nimmt die Absicht der Kommission zur Kenntnis, den Unternehmen, für die die Übertragung nicht-personenbezogener Daten relevant ist, Leitlinien an die Hand zu geben, bevor die Interessenträger dann im Lauf des Jahres 2020 Verhaltensregeln aushandeln. Da Datensätze häufig gemischt sind, d. h., sowohl aus personenbezogenen als auch aus nicht-personenbezogenen Daten bestehen, ist es für Unternehmen nicht ohne weiteres klar, welche Datenschutzmaßnahmen zu ergreifen sind. Bevor der EWSA auf einzelne Aspekte der Mitteilung eingeht, möchte er zunächst die wesentlichen Grundsätze der geltenden Rechtsvorschriften Revue passieren lassen.

2.2. Die Kommission hat festgestellt, dass sich der mangelnde Wettbewerb zwischen den Cloud-Diensten in der EU und damit die mangelnde Datenmobilität in einem oligopolistischen Umfeld negativ auf den Datenmarkt ausgewirkt haben. Nach der VO (EU) 2018/1807 sind die Mitgliedstaaten gehalten, ihre Datenlokalisierungsauflagen so weit wie möglich einzuschränken und für möglichst einheitliche Rechtsvorschriften in diesem Bereich zu sorgen, um das Wachstum anzuregen und die Innovationskapazitäten der Unternehmen freizusetzen.

2.3. Mit der Annahme der Verordnung über den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten als Ergänzung zur DSGVO wird in den EU-Texten des 21. Jahrhunderts eine „fünfte Grundfreiheit“ geschaffen, die sich auf alle Daten erstreckt (Zitat: Anna-Maria Corazza Bildt, Mitglied des Europäischen Parlaments und Berichterstatterin). Dieses immaterielle Gut — wenn man es so bezeichnen kann — muss nach den Wünschen seiner Inhaber an Service-Provider/Hosting-Anbieter in anderen Ländern als dem EU-Land, in dem sie generiert und/oder genutzt wurden, zur Verwaltung übertragen werden können (Artikel 1 der VO (EU) 2018/1807). Auf diese Weise wird eine günstigere Situation für die Dateninhaber geschaffen und ihre Wettbewerbsposition gestärkt.

Die Verordnung über den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten (VO (EU) 2018/1807)

2.4. Durch die Verordnung (EU) 2018/1807 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽¹⁾ wird der freie Verkehr nicht-personenbezogener Daten in der EU begünstigt, um die Weiterentwicklung der künstlichen Intelligenz, des Cloud-Computing und der Massendatenanalyse zu ermöglichen. Die Verordnung sieht vor (Artikel 6), dass die Kommission die Entwicklung von Verhaltensregeln für die Selbstregulierung auf Unionsebene durch die Akteure, die mit diesen nicht-personenbezogenen Daten arbeiten, steuert, fördert und erleichtert.

2.5. Die hier erörterte Mitteilung richtet sich an Fachleute aus Kleinunternehmen und KMU und soll ihnen mithilfe von Leitlinien das Verständnis des Zusammenwirkens dieser Verordnung und der DSGVO erleichtern. Zur Veranschaulichung nennt die Kommission zahlreiche Fallbeispiele.

2.6. Die in Erarbeitung befindlichen Verhaltensregeln dürften zwischen November 2019 und Mai 2020 fertiggestellt werden (Erwägungsgründe 30 und 31, Artikel 6 Absatz 1). Bei ihrer Erarbeitung werden die Standpunkte aller Parteien berücksichtigt. Zwei öffentliche Anhörungen finden statt, und die Kommission wird durch zwei Arbeitsgruppen, die sich aus Fachleuten zusammensetzen, unterstützt: Eine befasst sich mit der Cloud-Cybersicherheitszertifizierung (CSPCERT-Arbeitsgruppe) und eine weitere mit der Übertragung von Daten und dem Wechsel zwischen Cloud-Diensteanbietern (SWIPO-Arbeitsgruppe). Ihre Beiträge betreffen die Bereiche Infrastruktur als Dienstleistung (Infrastructure-as-a-Service — IaaS) und Software als Dienstleistung (Software-as-a-Service — SaaS). Im Mai 2020 wird die Kommission vorschlagen, die Industrie bei der Ausarbeitung von Standardvertragsklauseln zu unterstützen, und 2022 wird sie dem Europäischen Parlament, dem Rat und dem EWSA über die Anwendung der Verordnung Bericht erstatten, insbesondere in Bezug auf die Nutzung gemischter Daten.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1. *Anliegen der Kommission: die Verordnung über den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten mit der Datenschutz-Grundverordnung in Einklang bringen*

3.1.1. Um die beiden sich ergänzenden Verordnungen miteinander in Einklang zu bringen, erklärt die Kommission, dass 1) **Datenlokalisierungsauflagen von nun an verboten** sind; 2) die Daten für die **zuständigen Behörden** zugänglich bleiben; 3) die Daten mobil und mithin „übertragbar“ werden. In der Datenschutz-Grundverordnung wird der Begriff „Übertragbarkeit“ verwendet. In der VO (EU) 2018/1807 ist von „Übertragung“ die Rede. Die Nutzer können ihre Daten aus dem Land der Generierung exportieren und sie nach Wechsel des Diensteanbieters ohne (größeren) Aufwand zwecks Speicherung, Verarbeitung oder Analyse zurückholen. Im Gegensatz zur „Übertragbarkeit“, die ein Recht der Beteiligten ist, findet die „Übertragung“ nach Verhaltensregeln und somit im Rahmen von Selbstregulierungsbemühungen statt.

(1) ABl. L 303 vom 28.11.2018, S.59.

3.1.2. Darin besteht ein wichtiger Unterschied zwischen den beiden Verordnungen: die eine stützt sich auf das **zwingende Recht**, die andere auf nicht rechtsverbindliche Instrumente (**soft law**), die bekanntlich wesentlich weniger Sicherheiten bieten. Wie die Kommission selbst feststellt, bestehen die meisten Datensätze sowohl aus personenbezogenen als auch aus nicht-personenbezogenen Daten, die **untrennbar miteinander verbunden** sind, sodass sie als „gemischte“ Datensätze zu betrachten sind.

3.1.3. Der EWSA begrüßt diesen unterstützenden Ansatz und stellt die gewählten Beispiele nicht infrage. Es ist nicht seine Aufgabe, weitere zu nennen. Er stellt jedoch fest, dass sich die Leitlinien der Kommission für die Akteure darauf beschränken, den Kontext anhand von Fallbeispielen zu veranschaulichen. Der EWSA möchte die Kommission jedoch warnend auf die kritischen Bereiche hinweisen, die den Nutzern seiner Ansicht nach trotz der Leitlinien und künftig vorliegenden Verhaltensregeln Schwierigkeiten bereiten könnten.

3.2. Grundsätze

3.2.1. Der Grundsatz des freien Datenverkehrs

Die Hindernisse für den freien Verkehr nicht-personenbezogener Daten sind weniger geografisch bedingt, sondern eher funktioneller Natur und/oder stehen im Zusammenhang mit den Mitteln, die den Unternehmen zur Nutzung der Informationstechnologien zur Verfügung stehen.

Nach der VO (EU) 2018/1807 sind Datenlokalisierungsaufgaben für nicht-personenbezogene Daten in einem bestimmten Hoheitsgebiet unzulässig (Artikel 4). Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, alle anderslautenden Bestimmungen binnen 24 Monaten ab Inkrafttreten der Verordnung (Mai 2021) aufzuheben.

Ausnahmen aus Gründen der öffentlichen Sicherheit sind nach der Verordnung gestattet. Die Mitgliedstaaten müssen ausführliche Informationen über ihre Lokalisierungsaufgaben auf nationaler Ebene online veröffentlichen. Die Europäische Kommission kann Anmerkungen formulieren und sie verlinkt die einschlägigen Websites der Mitgliedstaaten.

3.2.2. Ausnahmen vom Grundsatz des freien Datenverkehrs

- Die Behörden der Mitgliedstaaten können **auf die übermittelten Daten zugreifen**: Nach der VO (EU) 2018/1807 ist ein Verfahren vorgesehen, das es einer Aufsichtsbehörde eines Staates X erlaubt, die in einem Staat Y verarbeiteten Daten einzusehen. Ein Verfahren für eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit ist vorgesehen (Artikel 5 und 7). Der EWSA hegt jedoch ernste Bedenken, dass bestimmte Daten (Buchführungs-, Finanz-, Vertragsdaten usw.) ohne Lokalisierung der Kontrolle durch die Aufsichtsbehörden der Mitgliedstaaten entgehen könnten. Er fordert die Kommission auf, nicht zu zögern, ggf. auf Regulierungsinstrumente zurückzugreifen.
- Die **einheitliche Anlaufstelle** des jeweiligen Mitgliedstaats bearbeitet den Antrag im Benehmen mit der einzelstaatlichen Aufsichtsbehörde, die über die Zulässigkeit des Antrags befindet und die Daten zur Verfügung stellen oder aber den Zugang verwehren kann. Im Geiste der VO (EU) 2018/1807 sollten die einheitlichen Anlaufstellen die Akteure dabei unterstützen, in der gesamten Union in voller Kenntnis der Sachlage und unter Wettbewerbsbedingungen über die Übertragung ihrer Daten zu entscheiden und ihre Diensteanbieter auszuwählen.

Nach Auffassung des EWSA können die zahlreichen Unsicherheiten, die mit der Anwendung dieses Grundsatzes verbunden sind, nicht allein durch die Leitlinien beseitigt werden. Die Rechtfertigungsgründe der Mitgliedstaaten, der gute Glaube der Beteiligten und das reibungslose Funktionieren der Anlaufstellen sind schwierig zu beurteilen. Bewertungen in diesem Bereich dürften sich als problematisch erweisen.

- Verbot direkter oder indirekter Datenlokalisierungsaufgaben, es sei denn sie sind aus Gründen der „öffentlichen Sicherheit“ gerechtfertigt. Der EWSA ist der Auffassung, dass der in der Verordnung verwendete Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ nicht präzise genug ist, und fragt sich, was genau er, auf Datenverkehr und -kommerzialisierung bezogen, beinhaltet. In der VO (EU) 2018/1807 ist eine Datenlokalisierungsaufgabe definiert als „eine Verpflichtung, ein Verbot, eine Bedingung, eine Beschränkung oder eine andere Anforderung, die in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften eines Mitgliedstaats enthalten ist oder sich aus [...] Verwaltungspraktiken [...] ergibt und die bestimmt, dass die Datenverarbeitung im Hoheitsgebiet eines bestimmten Mitgliedstaats stattfinden muss [...]“^(?). Im Sinne des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH)^(?) (und laut Erwägungsgrund 19 der VO (EU) 2018/1807) bezieht sich der Begriff der öffentlichen Sicherheit „sowohl auf die innere als auch die äußere Sicherheit eines Mitgliedstaats“ und setzt das Bestehen „einer tatsächlichen erheblichen Gefahr voraus, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt“. Diese Definition umfasst genetische Daten, biometrische Daten und Gesundheitsdaten. Die Reaktion des Mitgliedstaats muss verhältnismäßig sein.

^(?) Verordnung (EU) 2018/1807, Artikel 3 Absatz 5.

^(?) Siehe Mitteilung COM(2019) 250 final, Fußnoten S. 11/12, sowie das Urteil in den Rechtssachen C-331/16 und C-366/16 K. gegen *Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie* (C-331/16) und *H. F. gegen Belgische Staat*: „42. Zum **Begriff der öffentlichen Sicherheit** geht aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervor, dass er **sowohl die innere als auch die äußere Sicherheit eines Mitgliedstaats umfasst** (Urteil vom 23. November 2010, *Tsakouridis*, C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 43). Die innere Sicherheit kann insbesondere durch eine **unmittelbare Bedrohung der Ruhe und der physischen Sicherheit** der Bevölkerung des betreffenden Mitgliedstaats beeinträchtigt sein (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Mai 2012, I, C-348/09, EU:C:2012:300, Rn. 28). Die äußere Sicherheit kann insbesondere durch die **Gefahr einer erheblichen Störung der auswärtigen Beziehungen dieses Mitgliedstaats** oder des friedlichen Zusammenlebens der Völker beeinträchtigt sein (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 23. November 2010, *Tsakouridis*, C-145/09, EU:C:2010:708, Rn. 44).“

3.2.3. Sowohl in Bezug auf den freien Datenverkehr als auch die Datenlokalisierung ist der EWSA der Ansicht, dass

- die verschiedenen Kriterien sehr unterschiedlich ausgelegt werden können;
- im Einzelfall eine gerichtliche Klärung notwendig ist, wodurch das nötige Vertrauen in den Handel beeinträchtigt werden kann, insbesondere bei sensiblen Daten; Streitigkeiten, die sich aus den Verhaltensregeln ergeben, könnten zu einer noch stärkeren Fragmentierung führen;
- die Uhren der Justiz ticken langsamer und können nicht mit dem Tempo von Digitalisierung und Datenverkehr mithalten.

Der EWSA ist der Meinung, dass die Unsicherheiten und die komplexe Sachlage für Kleinunternehmen und KMU abschreckend sind.

3.2.4. Der EWSA stellt mit Bedauern fest, dass in den Leitlinien nicht darauf eingegangen wird, wie bei Rechtsstreitigkeiten vorzugehen ist und wie überprüft werden kann, ob die Mitgliedstaaten die Kriterien der öffentlichen Sicherheit einhalten und welche Sanktionen ggf. gegen sie verhängt werden könnten. Der EWSA fürchtet, dass der erläuternde Text der Mitteilung nicht ausreicht, um es den Akteuren der Kleinunternehmen und der KMU zu ermöglichen, sämtliche rechtliche Hürden der Texte zu nehmen, und dass aufgrund der Unwägbarkeiten kein Gefühl des Vertrauens und der Rechtssicherheit entstehen kann, was für die Entwicklung des Sektors erforderlich ist.

3.2.5. Der EWSA erkennt an, dass es der Kommission mit der Mitteilung gelungen ist, umfassend und einem „Top-down“-Ansatz folgend über die durch die beiden Verordnungen bedingte Sachlage zu informieren. Die Mitteilung wird von Kleinunternehmen und KMU dringend benötigt. Der EWSA spricht sich dafür aus, die Arbeit der nationalen Anlaufstellen und die Nutzung der entsprechenden Internetseiten der Kommission durch diese Akteure zu bewerten, sobald sie sechs Monate tätig waren, damit ggf. rasch Korrekturen vorgenommen werden können, wenn ein Mangel an Information und Kommunikation festzustellen ist.

4. Besondere Bemerkungen

4.1. Zu den Daten

4.1.1. Nicht-personenbezogene Daten sind definitionsgemäß alle elektronischen Daten, die keine personenbezogenen Daten im Sinne der DSGVO sind. Dabei kann es sich um Handelsdaten handeln, um Präzisionslandwirtschafts-Daten, um Daten für die Wartung von Maschinen, um meteorologische Daten usw.

4.1.2. Die von öffentlichen Stellen wie Krankenhäusern, Sozialämtern oder Finanzämtern erhobenen Daten können in engem Zusammenhang mit personenbezogenen Daten von Patienten oder Steuerzahlern stehen. Unternehmen, die diese Daten nutzen, müssen sicherstellen, dass sie nicht bestimmten Personen zugeordnet oder nach ihrer Anonymisierung wieder deanonymisiert werden können. Unter Umständen sind die hierfür erforderlichen Verfahren für Kleinunternehmen oder KMU zu zeit- und kostenintensiv. Der gesamte freie Datenverkehr in der EU wird durch die DSGVO und die Verordnung (EU) 2018/1807 geregelt. Wenn gemischte Daten **„untrennbar miteinander verbunden“** sind, gelten für die betroffenen Datensätze die rechtlichen Schutzvorkehrungen der DSGVO (Erwägungsgrund 8 und Artikel 2 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1807). Zur ersten Beschränkung des freien Verkehrs nicht-personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der öffentlichen Sicherheit kommt somit eine weitere Beschränkung hinzu, die mit der Art der Daten an sich zusammenhängt. Das ist ein zentraler Aspekt der Mitteilung, in der mehrfach darauf hingewiesen wird, wie eng personenbezogene und nicht-personenbezogene Daten miteinander verknüpft sind: „Gemischte Datensätze [...] kommen [...] häufig vor“ (Mitteilung, Punkt 2.2); sie können „untrennbar miteinander verbunden“ sein (Punkt 2.2), wobei „[...] keine der beiden Verordnungen die Unternehmen dazu verpflichtet, die Datensätze [...] zu trennen“ (Punkt 2.2).

4.1.3. Es ist Sache des Unternehmens, zu beurteilen, ob die von ihm verarbeiteten nicht-personenbezogenen Daten mit personenbezogenen Daten „untrennbar verbunden“ sind, und wenn ja, sie zu schützen. Es ist keine leichte Aufgabe für ein Unternehmen, Daten für eine Weitergabe vorzubereiten. Eine allgemeine Definition gemischter Daten zu finden, scheint unmöglich, und die Überschneidungen zwischen den beiden Verordnungen dürften zu weiteren Interferenzen mit anderen Texten zum Datenrecht führen, wie beispielsweise zum geistigen Eigentum: nicht-personenbezogene Daten können frei fließen, wenn sie jedoch in einem Werk weiterverwendet werden, gelten andere Regeln. Nach Auffassung des EWSA wird es ein komplexes Spannungsfeld zwischen den verschiedenen Texten geben. In der Rechtsprechung wurde bereits gefordert, dass die untrennbare Verbindung anhand des Vernunftkriteriums beurteilt werden sollte. Der EWSA stellt fest, dass in der erörterten Mitteilung natürlich nicht alle Fälle zur Unterstützung der Akteure durchexerziert werden können und dass die Sachlage eher große Unternehmen begünstigt. Der EWSA empfiehlt der Kommission, dafür Sorge zu tragen, dass die personenbezogenen Daten in der Praxis nicht zunehmend als nicht-personenbezogene Daten betrachtet werden, und sicherzustellen, dass der gesamte Anwendungsbereich der DSGVO erhalten bleibt, auch wenn dies mittelfristig eventuell darauf hinausläuft, die beiden Verordnungen im Sinne eines besseren Schutzes zusammenzufassen, um eine zunehmende Kommerzialisierung von Daten zu verhindern.

4.2. Zur Übertragbarkeit, Übertragung, Verarbeitung und Speicherung von Daten

Nach der DSGVO ist die Übertragbarkeit durch die Verordnung geregelt (Artikel 20), nach der VO (EU) 2018/1807 unterliegt sie der Selbstregulierung. Der EWSA bedauert, dass Rechtsstreitigkeiten Tür und Tor geöffnet wird und beträchtliche Rechtsunsicherheit entstehen kann, die vor allem zu Lasten der Kleinunternehmen und der KMU gehen dürfte. Er ist der Ansicht, dass nicht-personenbezogene Daten zwar immaterielle Güter sind, sie aber aufgrund ihres freien Verkehrs ein- und ausgeführt werden können. Vor diesem Hintergrund wäre eine Debatte über das Eigentum an solchen Daten von Interesse. Mehr als die Einzeldaten birgt jedoch die Datenmasse ein echtes Wertpotenzial. Der EWSA glaubt daher, dass die Wettbewerbspolitik unter Umständen nicht an diese Art von Markt angepasst ist. Er fragt sich, inwiefern die geschaffene Sachlage zur Steigerung der Produktivität von Kleinunternehmen und KMU beitragen wird. Die Kommissionsmitteilung gibt ihnen diesbezüglich keinen Aufschluss.

4.3. Zu den Diensteanbietern

4.3.1. In der EU gibt es weder große Betreiber noch eine europäische Cloud, was der EWSA seit jeher bedauert. Die ständig anvisierten Skaleneffekte bleiben den US-amerikanischen IT-Giganten und einigen chinesischen Unternehmen vorbehalten. Selbst Ministerien der Mitgliedstaaten sind versucht, ihnen die Verwaltung ihrer Daten anzuvertrauen (Fall Frankreich).

4.3.2. Nach Auffassung des EWSA sollten in Europa Partner-Ökosysteme geschaffen und die Übertragung von Daten zwischen verschiedenen Plattformen vorgesehen werden. Über die Mitteilung hinaus könnte die Kommission die Kleinstunternehmen und KMU dabei unterstützen, entsprechende Ressourcen zu entwickeln, etwa nach dem Vorbild ihres 2018 aufgelegten Projekts eines Zusammenschlusses europaweiter Cloud-Dienste im Bereich der Erbringung wirtschaftlicher und nicht-wirtschaftlicher Dienstleistungen von allgemeinem Interesse (On-Demand-Dienst, Function as a Service (FaaS)). Auch das Netz digitaler Innovationszentren („A network of Digital Innovation Hubs“, web/Commission/DIHs/Januar 2019) geht in diese Richtung.

4.4. Zur Datensicherheit ⁽⁴⁾

4.4.1. Auf interner Ebene überprüfen die nationalen Betreiber ⁽⁵⁾ die Art der Daten, die sie übertragen möchten, und sichern diese. Die Datenlokalisierungsaufgaben entsprechen Sicherheitsvorschriften, die über das einzelstaatliche Recht überprüft werden konnten. Trotz der DSGVO und der VO (EU) 2018/1807 gibt es keine einheitlichen IT-Sicherheitsstandards in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten. Nach Ansicht des EWSA sollten den Kleinstunternehmen und den KMU sowie den privaten und öffentlichen Diensten in verschiedenen Sprachen fundierte diesbezügliche Informationen durch die nationalen Anlaufstellen zur Verfügung gestellt werden.

Auf externer Ebene könnte es dem EWSA zufolge Drittlands-Unternehmen schwer fallen, im Einklang mit den Verhaltensregeln Daten nach einer von ihren Inhabern erwünschten erneuten Weitergabe zurückzugeben. Er befürchtet, dass es langfristig schwierig werden könnte, die Zuständigkeiten auseinanderzuhalten.

Der EWSA empfiehlt der Kommission, die europäischen Akteure dahingehend zu unterstützen, dass sie kurzfristig in der Lage sein werden, die notwendigen Algorithmen für die Verarbeitung nicht-personenbezogener Massendaten im einheitlichen Datenmarkt zu nutzen.

4.4.2. Die Frage des Standorts und der Sicherheit der Server muss in den wirtschaftlichen und diplomatischen Verhandlungen zwischen den Staaten geklärt werden. Es handelt sich um eine entscheidende Frage. Zwar teilen sich die Mitgliedstaaten und die EU die Zuständigkeit für die Verwaltung der Daten, doch wäre es mit Blick auf die IT-Giganten und ihre jeweiligen Heimatstaaten durchaus riskant für die Mitgliedstaaten, jeder für sich verhandeln zu wollen.

4.4.3. Der EWSA empfiehlt der Kommission, ausführlichere Erklärungen zu den Verpflichtungen der Diensteanbieter hinsichtlich der Vorhaltung nicht-personenbezogener Daten, zu den angewandten Methoden, zu den Standorten und zur geplanten oder zulässigen Speicherdauer und zur Weiterverwendung nach der Verarbeitung zu liefern, denn diese Aspekte stehen in Verbindung mit der Datensicherheit und können für Unternehmen im internationalen Wettbewerb relevant sein.

4.5. Zu den Verhaltensregeln

4.5.1. Ab Mai 2019 sind die von der VO (EU) 2018/1807 betroffenen Akteure (vornehmlich Nutzer und Anbieter von Cloud-Computing-Diensten) dazu aufgerufen, binnen 12 Monaten ihre Verhaltensregeln auszuarbeiten. Laut Kommission sollten dabei bewährte Verfahren, Ansätze für Zertifizierungssysteme und Kommunikationspläne berücksichtigt werden. Die SWIPO-Arbeitsgruppe und die CSPCERT-Arbeitsgruppe bringen dabei ihren Sachverstand ein.

4.5.2. Die Kommission verweist auf das Vorgehen im Zusammenhang mit der DSGVO (Mitteilung, S. 20/21). Da diese der Stellungnahme des EDSA ⁽⁶⁾ unterliegt, kann sie als Bezugspunkt für die VO (EU) 2018/1807 dienen. Die Vertretungsverbände einer Branche können ihre Verhaltensregeln ausarbeiten. Die Verfasser müssen den zuständigen Behörden nachweisen, dass ihr Entwurf von Verhaltensregeln — unabhängig davon, ob er sich auf die nationale Ebene bezieht oder länderübergreifend ist — einem bestimmten Bedarf der Branche entspricht, die Anwendung der Verordnung erleichtert und wirksame Mechanismen zur Überprüfung der Einhaltung dieser Regeln vorsieht.

⁽⁴⁾ ABl. C 227 vom 28.6.2018, S. 86.

⁽⁵⁾ ABl. C 218 vom 23.7.2011, S. 130.

⁽⁶⁾ Europäischer Datenschutzausschuss (EDSA); Leitlinien 1/2019 über Verhaltensregeln, 12.2.2019: https://edpb.europa.eu/our-work-tools/our-documents/nasoki/guidelines-12019-codes-conduct-and-monitoring-bodies-under_de.

4.5.3. Bereits vor Inkrafttreten der DSGVO hatten die wichtigsten Anbieter von Infrastruktur als Dienstleistung (Infrastructure as a Service — *IaaS*) und Software als Dienstleistung (Software as a Service — *SaaS*) ihre eigenen Verhaltensregeln aufgestellt, um die Umsetzungsmodalitäten festzulegen und damit die von den Fachleuten ⁽⁷⁾ angemahnten Unsicherheiten zu beseitigen; KMU wurden eingebunden, da davon ausgegangen wurde, dass die Selbstzertifizierung für viele KMU den hohen Kosten einer Zertifizierung vorzuziehen waren.

4.5.4. Der EWSA befürwortet einen sektorspezifischen Ansatz im Zusammenhang mit der VO (EU) 2018/1807, wenn ein Pauschalkonzept für alle nicht angemessen erscheint. Im Rahmen der DSGVO wurde eine nicht erschöpfende Liste von Punkten erstellt, die in den Verhaltensregeln behandelt werden könnten (Artikel 40 Absatz 2), insbesondere in Bezug auf faire und transparente Verfahren, Sicherheit bei der Datenübertragung und die Regelung von Streitigkeiten. In ihrem eigenen Interesse und zur Stärkung des Vertrauens der Verbraucher in den europäischen Ansatz müssen die Akteure angehalten werden, diese Punkte zu beherzigen und einen Geist der Verantwortung, des ethischen Bewusstseins und der Solidarität zu entwickeln, insbesondere durch Verhaltensregeln, in denen das Thema künstliche Intelligenz berücksichtigt wird. Auf diesen Punkt möchte der EWSA besonders hinweisen: Er empfiehlt der Kommission, nicht zuzulassen, dass die Selbstregulierung und die gütliche Beilegung von Streitigkeiten zu unterschiedlichen Auslegungen der Texte führt. Vielmehr sollte alles dafür getan werden, um sie zu vereinheitlichen, damit letztlich Regeln geschaffen werden, die auf alle anwendbar sind. Dies sollte auch in den Informations- und Kommunikationsbemühungen der Kommission zum Ausdruck kommen.

5. Zur Bewertung

Die Kommission wird eine regelmäßige Bewertung mit Blick auf die Auswirkungen auf den freien Datenverkehr, die Anwendung der Verordnung, die Aufhebung beschränkender Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten und die Wirksamkeit der Verhaltensregeln vornehmen. Nach Meinung des EWSA sollten die Vertreter der Zivilgesellschaft aufgefordert werden, sich in diesem Zusammenhang zu äußern ⁽⁸⁾. Damit gesellschaftsweit ein Gefühl der Sicherheit und somit Vertrauen in die neuen digitalen Praktiken entsteht, müssen sich die Union und die Mitgliedstaaten darum bemühen, die Unsicherheiten in Bezug auf das anwendbare Recht, die Vertraulichkeit, die verlustfreie Datenspeicherung und -wiederherstellung, die Garantien der Akteure betreffend Durchführbarkeit und guten Glauben sowie finanzielle Garantien auszuräumen. Die untrennbare Verbindung personenbezogener und nicht-personenbezogener Daten gibt Anlass zu Sorge, und angesichts ihres Anteils an der Gesamtheit der Datensätze fragt sich der EWSA, ob die Selbstregulierung wirklich der einzig gangbare Weg ist. Er empfiehlt, dass die Bestimmungen der DSGVO mittelfristig auf alle Daten und Datenbewegungen anwendbar sein sollten, mit einigen Ausnahmen betreffend „echte“ nicht-personenbezogene Daten.

Brüssel, den 25. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

⁽⁷⁾ Anbieter von Cloud-Infrastruktur-Diensten in Europa (Cloud Infrastructure Services Providers in Europe — CISPE).

⁽⁸⁾ ABl. C 487 vom 28.12.2016, S. 92; ABl. C 62 vom 15.2.2019, S. 292.

ANLAGE

Folgende abgelehnte Änderungsanträge erhielten mindestens ein Viertel der abgegebenen Stimmen (Artikel 59 Absatz 3 der Geschäftsordnung):

Ziffer 4.1.3

Ändern:

Es ist Sache des Unternehmens, zu beurteilen, ob die von ihm verarbeiteten nicht-personenbezogenen Daten mit personenbezogenen Daten „untrennbar verbunden“ sind, und wenn ja, sie zu schützen. Es ist keine leichte Aufgabe für ein Unternehmen, Daten für eine Weitergabe vorzubereiten. Eine allgemeine Definition gemischter Daten zu finden, scheint unmöglich, und die Überschneidungen zwischen den beiden Verordnungen dürften zu weiteren Interferenzen mit anderen Texten zum Datenrecht führen, wie beispielsweise zum geistigen Eigentum: nicht-personenbezogene Daten können frei fließen, wenn sie jedoch in einem Werk weiterverwendet werden, gelten andere Regeln. Nach Auffassung des EWSA wird es ein komplexes Spannungsfeld zwischen den verschiedenen Texten geben. In der Rechtsprechung wurde bereits gefordert, dass die untrennbare Verbindung anhand des Vernunftkriteriums beurteilt werden sollte. Der EWSA stellt fest, dass in der erörterten Mitteilung natürlich nicht alle Fälle zur Unterstützung der Akteure durchexerziert werden können und dass die Sachlage eher große Unternehmen begünstigt. Der EWSA empfiehlt der Kommission, dafür Sorge zu tragen, dass die personenbezogenen Daten in der Praxis nicht zunehmend als nicht-personenbezogene Daten erhalten werden, und sicherzustellen, dass der gesamte Anwendungsbereich der DSGVO erhalten bleibt, ~~auch wenn dies mittelfristig eventuell darauf hinausläuft, die beiden Verordnungen im Sinne eines besseren Schutzes zusammenzufassen, um einen besseren Schutz zu gewährleisten und eine zunehmende Kommerzialisierung von Daten zu verhindern.~~

Ziffer 5

Ändern:

Die Kommission wird eine regelmäßige Bewertung mit Blick auf die Auswirkungen auf den freien Datenverkehr, die Anwendung der Verordnung, die Aufhebung beschränkender Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten und die Wirksamkeit der Verhaltensregeln vornehmen. Nach Meinung des EWSA sollten die Vertreter der Zivilgesellschaft aufgefordert werden, sich in diesem Zusammenhang zu äußern. Damit gesellschaftsweit ein Gefühl der Sicherheit und somit Vertrauen in die neuen digitalen Praktiken entsteht, müssen sich die Union und die Mitgliedstaaten darum bemühen, die Unsicherheiten in Bezug auf das anwendbare Recht, die Vertraulichkeit, die verlustfreie Datenspeicherung und -wiederherstellung, die Garantien der Akteure betreffend Durchführbarkeit und guten Glauben sowie finanzielle Garantien auszuräumen. Die untrennbare Verbindung personenbezogener und nicht-personenbezogener Daten gibt Anlass zu Sorge, und angesichts ihres Anteils an der Gesamtheit der Datensätze fragt sich der EWSA, ob die Selbstregulierung wirklich der einzig gangbare Weg ist. ~~Er empfiehlt, dass die Bestimmungen der DSGVO mittelfristig auf alle Daten und Datenbewegungen anwendbar sein sollten, mit einigen Ausnahmen betreffend „echte“ nicht-personenbezogene Daten.~~

Ziffer 1.1, dritter Gedankenstrich

Ändern:

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) empfiehlt der Kommission,

...

— den freien Datenverkehr zu begünstigen und gleichzeitig dafür Sorge zu tragen, dass personenbezogene Daten nicht zunehmend als nicht-personenbezogene Daten betrachtet werden, und sicherzustellen, dass der gesamte Anwendungsbereich der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) erhalten bleibt, ~~auch wenn dies mittelfristig eventuell darauf hinausläuft, die beiden Verordnungen im Sinne eines besseren Schutzes zusammenzufassen, um einen besseren Schutz zu gewährleisten und eine zunehmende Kommerzialisierung von Daten zu verhindern;~~

....

Begründung

Die DSGVO und die VO (EU) 2018/1807 beruhen auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen, auf Artikel 16 AEUV über das Grundrecht jeder Person auf den Schutz ihrer personenbezogenen Daten bzw. Artikel 114 AEUV über die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Diese Artikel räumen der EU einen unterschiedlichen Handlungsspielraum im privatwirtschaftlichen Bereich ein (weshalb die EU mit der DSGVO sehr strenge und komplexe Vorschriften eingeführt hat und bei der VO (EU) 2018/1807 auf Selbstregulierung als am besten geeignetes und verhältnismäßiges Instrument setzt). Die beiden Instrumente lassen sich daher nicht in ein Rechtsinstrument zusammenfassen.

Ergebnis der Abstimmung über die Änderungsanträge:

Ja-Stimmen: 54

Nein-Stimmen: 84

Enthaltungen: 18

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1309/2013 über den Europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung (2014-2020)“

(COM(2019) 397 final — 2019/0180 (COD))

(2020/C 14/19)

Befassung	Europäisches Parlament, 16.9.2019 Rat, 13.9.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 175 Absatz 3 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Beratende Kommission für den industriellen Wandel
Verabschiedung auf der Plenartagung	25./26. September 2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	112/0/3

Da der Ausschuss dem Inhalt des Vorschlags zustimmt und keine Bemerkungen dazu vorzubringen hat, hat er auf seiner 546. Plenartagung am 25./26. September 2019 (Sitzung vom 25. September) mit 112 Stimmen bei 3 Enthaltungen beschlossen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 25. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/2403 hinsichtlich der Fanggenehmigungen für Fischereifahrzeuge der Union in den Gewässern des Vereinigten Königreichs und der Fischereitätigkeiten von Fischereifahrzeugen des Vereinigten Königreichs in den Unionsgewässern“

(COM(2019) 398 *final* — 2019/0187 (COD))

(2020/C 14/20)

Befassung	Europäisches Parlament, 16.9.2019 Rat der Europäischen Union, 16.9.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 43 Absatz 2 und Artikel 304 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Landwirtschaft, ländliche Entwicklung, Umwelt
Verabschiedung auf der Plenartagung	25./26. September 2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	123/0/4

Da der Ausschuss dem Vorschlag vorbehaltlos zustimmt und keine Bemerkungen zu dieser Thematik vorzubringen hat, beschloss er auf seiner 546. Plenartagung am 25./26. September 2019 (Sitzung vom 25. September) mit 123 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 4 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme zu diesem Vorschlag abzugeben.

Brüssel, den 25. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EU) 2019/501 und der Verordnung (EU) 2019/502 hinsichtlich ihrer Geltungsdauer“

(COM(2019) 396 *final* — 2019/0179 (COD))

(2020/C 14/21)

Befassung	Europäischer Rat, 13.9.2019 Europäisches Parlament, 16.9.2019
Rechtsgrundlage	Artikel 91 Absatz 1 und Artikel 100 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Verabschiedung auf der Plenartagung	25.9.2019
Plenartagung Nr.	546
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	115/0/3

Da der Ausschuss dem Vorschlag uneingeschränkt zustimmt und sich bereits in seinen früheren Stellungnahmen TEN/689 und TEN/690 vom 20. Februar 2019 (*) zu diesen beiden Verordnungen geäußert hat, beschloss er auf seiner 546. Plenartagung am 25./26. September 2019 (Sitzung vom 25. September) mit 115 Stimmen bei 3 Enthaltungen, eine befürwortende Stellungnahme abzugeben und auf den Standpunkt zu verweisen, den er in den vorgenannten Stellungnahmen vertreten hat.

Brüssel, den 25. September 2019

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

(*) EWSA-Stellungnahmen „Gewährleistung der grundlegenden Konnektivität im Luftverkehr nach dem Brexit“ (ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 42), und „Gewährleistung der grundlegenden Konnektivität im Güterkraftverkehr nach dem Brexit“ (ABl. C 190 vom 5.6.2019, S. 48).

ISSN 1977-088X (elektronische Ausgabe)
ISSN 1725-2407 (Papierausgabe)



Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union
L-2985 Luxemburg
LUXEMBURG

DE